This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 266 235

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817).

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TOME VINGTIÈME

10e ANNÉE

JUILLET A DÉCEMBRE

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

1903

~~IX 271~~
~~Gov 1512~~
1106-3

Sewer fund

Tome XXe. N° 4. Dixième Année. Juillet-Août 1903

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES DEUX MOIS

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE, (2e article) par **M. R. Jacquelin.**

II. — LA REVISION DE L'ASSURANCE-INVALIDITÉ ET DE L'ASSURANCE-ACCIDENTS, EN ALLEMAGNE, par **M. R. Piloty.**

III. — MONTESQUIEU ET J.-J. ROUSSEAU (2e article), par **M. J. Tchernoff.**

IV. — CHRONIQUE INTERNATIONALE, par **M. A.-G. de Lapradelle.**

V. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **M. A. Posada** (Espagne).

VI. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS : DESCAMPS, *La neutralité de la Belgique*, par **M. E. Mérighnac** ; KORKOUNOV, *Cours de théorie générale du droit*, par **M. F. Larnaude** ; POLIER ET DE MARANS, *Esquisse d'une théorie des Etats composés*, par **M. A. Mestre.**

VII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*) par **M. J. Delpech** : Périodiques suisses, (*Politisches Jahrbuch, Statistisches Jahrbuch, Bibliothèque universelle et Revue suisse, Revue historique vaudoise*), par **M. Ch. B.**

VIII. — VARIÉTÉS : *La conciliation et l'arbitrage obligatoires en Nouvelle-Zélande* ; *Le ministère du commerce et du travail aux Etats-Unis* ; *Un institut officiel des réformes sociales ; Académie des sciences morales et politiques* (suite).

IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.

X. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.

XI. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

ABONNEMENT ANNUEL :

France... .... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50

LA LIVRAISON..... .... 4 fr.

PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. GRÉARD, de l'Académie française ; BOUTMY, DONIOL, comte de FRANQUEVILLE, GLASSON, VIOLLET, membres de l'Institut ; DUCROCQ, VILLEY, WORMS, correspond. de l'Institut ; A. LEBON, anc. min. des colonies ; BARD, FALCIMAIGNE, conseillers à la Cour de cassation ; CRUPPI, député ; ROUSSEL, conseiller d'Etat ; BUISSON, professeur à la Sorbonne ; NOULENS, RENÉ WORMS, aud. au Conseil d'Etat ; ENGELHARDT, ministre plénipotentiaire ; NAQUET, anc. procureur général ; MORIZOT-THIBAULT, substitut du procureur de la République à Paris ; DEJEAN, ancien député ; P. DARESTE, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; ROBIQUET, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; RIVIÈRE, sec. général de la Soc. générale des prisons ; BARBIER, GOURD, GUYON, ROUSSET, SABATÉ, avocats ; DAGUIN, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; CH. BENOIST, PAUL LAFFITTE, HENRY MICHEL, OSTROGORSKI, publicistes ; BLONDEL, docteur ès-lettres ; SÉNÉCHAL, inspecteur des finances ; TARDE, professeur au Collège de France ; PIERRE, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; MISPOULET, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. et agrégés : ALGLAVE, CAUWÈS, CHAVEGRIN, DESCHAMPS, DUCROCQ, ESMEIN, GARÇON, JACQUELIN, JAY, LAINÉ, LEFEBVRE, LEVEILLÉ, LESEUR, PIÉDELIÈVRE, SALEILLES. SAUZET, SOUCHON, THALLER, WEISS [Univ. de Paris] ; JAMET, TAUDIÈRE [Univ. libre de Paris] ; LACOSTE, MOREAU, DELPECH [Univ. d'Aix-Marseille] ; BAUGAS [Univ. libre d'Angers] ; BARCKHAUSENN, DE BOECK, DESPAGNET, DIDIER, DUGUIT, SAIGNAT [Univ. de Bordeaux] ; CABOULAT, GAUCKLER, LE FUR [Univ. de Caen] ; DESLANDRES, LOUIS-LUCAS, TISSIER, TRUCHY [Univ. de Dijon ; R. BEUDANT, MICHOUD, DE LAPRADELLE [Univ. de Grenoble] ; JACQUEY, A. WAHL [Univ. de Lille] ; LAMEIRE, PIC [Univ. de Lyon] ; BÉRENGER [Ecole libre de dr. de Marseille] ; BARDE, BREMONT, CHARMONT, DECLAREUIL, PERREAU, VALÉRY [Univ. de Montpellier] ; BEAUCHET, BOURCART, CHRÉTIEN, GAVET, LIÉGEOIS [Univ. de Nancy] ; GIRAULT [Univ. de Poitiers] ; CHAUVEAU, ARTUR, TURGEON [Univ. de Rennes] ; BRISSAUD, DESPIAU, HAURIOU, HOUQUES-FOURCADE, MÉRIGNHAC, MESTRE, ROUARD de CARD, VIDAL [Univ. de Toulouse] ; COLIN, MORAND, THOMAS [Ecole de dr. d'Alger] TARBOURIECH, prof. au collège libre des sciences sociales ; APPERT, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. BORNHACK, GIERKE, von LISZT [Univ. de Berlin] ; KÜFFER [Univ. de Bonn] ; BRIE, DAHN [Univ. de Breslau] ; EHEBERG, REHM [Univ. d'Erlangen] ; ROSIN [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; HEIMBURGER [Univ. de Giessen] ; VON BAR [Univ. de Gœttingen] ; STOERK [Univ. de Greifswald] ; LOENING [Univ. de Halle] ; JELLINEK, von KIRCHENHEIM, KNIES (Univ. de Heidelberg] ; GAREIS, ZORN [Univ. de Kœnigsberg] ; BINDING, BÜCHER [Univ. de Leipzig] ; BIRKMEYER, HARBURGER, von MAYR, von STENGEL [Univ. de Munich] ; STIEDA [Univ. de Rostock] ; O. MAYER. LABAND [Univ. de Strasbourg] ; SCHŒNBERG, THUDICUM [Univ. de Tubingue] ; R. PILOTY [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. ANSCHÜTZ [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. BRYCE, F. S. STEVENSON, membres du Parlement ; MM. les prof. MAITLAND [Univ. de Cambridge] ; KIRKPATRICK [Univ. d'Edimbourg] ; ANSON, DICEY [Univ. d'Oxford] ; RITCHIE [Univ. de St-Andrews] ; BODLEY, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. HARRISSON MOORE [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. INAMA-STERNEGG, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. BERNATZIK [Univ. de Vienne], GUMPLOWICZ [Univ. de Graz] ; LENTNER [Université d'Innspruck], MM. les privat doc. STRISOWER, TEZNER [Univ. de Vienne] ; MM. KOBATSCH, SCHÜLLER, ZWEIG, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. NYS, VAUTHIER, ERRERA [Univ. de Bruxelles], de GREEF [Univ. libre de Bruxelles] ; de RIDDER, ROLIN [Univ. de Gand] ; DEPLOIGE, DUPRIEZ, van DEN HEUVEL [Univ. de Louvain] ; ORBAN, van DER SMISSEN [Univ. de Liège] ; STOCQUART, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. LETELIER [Univ. de Santiago].

Canada : JETTÉ, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de LORIMIER, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. LAFLEUR [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. LAFONTAINE [Univ. Laval, à Montréal] ; LEMIEUX, av. à Montréal.

Danemark : E. HOLSŒ, doct. en droit.

Egypte : M. TESTOUD, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. TORRÈS-CAMPOS, VIDA [Univ. de Grenade] ; CARBONELL Y RUIZ [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de AZCARATE, GINER DE LOS RIOS, MOREL Y REMISA [Univ. de Madrid] ; BUYLLA, POSADA, SELA, ALTAMIRA [Univ. d'Oviedo] ; DORADO, GIL Y ROBLES [Univ. de Salamanque] ; SANZ Y ESCARTIN.

Etats-Unis : MM. les prof. DABNEY [Univ. du Texas, à Austin] ; ADAMS [Univ. JOHN HOPKINS, à Baltimore] ; BUSHNELL-HART, J.-B. THAYER, TAUSSIG [Univ. Harvard, à Cambridge] ; BALDWIN [Univ. de Yale, à New-Haven] ; BLACKMAR [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. WILLOUGHBY [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; WOODROW-WILSON [College of New Jersey, à Princeton] ; COHN [Columbia-College, à New-York] ; FALKNER, ROBINSON, THORPE [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. WILSON [Univ. de Brown, à Providence ; JAMES [Univ. de Chicago] ; CLARK ROSS [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; SCOTT [Univ. d'Illinois] ; W. F. WILLOUGHBY, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs STOUPIS, STREIT ; MM. les agrégés CALLISPÉRIS, G. STREIT, N. SARIPOLOS [Univ. d'Athènes].

Hollande : MM. les prof. de HARTOG [Univ. d'Amsterdam] ; VAN DER LITH, OPPENHEIM [Univ. de Leyde] ; de LOUTER [Univ. d'Utrecht] ; M. PLEMP VAN DUIVELAND, doct. en droit, à Rotterdam ; H. VERKOUTEREN, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs LUZZATTI, SALANDRA, anciens ministres ; BRUNIALTI, conseiller d'Etat ; PIERANTONI, sénateur ; GEMMA, ROSSI [Univ. de Bologne] ; PALUMBO, RANELLETTI [Univ. de Camerino] ; SITTA [Univ. de Ferrare] ; DALLA VOLTA [Inst. des sciences sociales de Florence] ; BIGLIATI, DEMURTAS ZICHINA, GRASSO, WAUTRAIN, CAVAGNARI [Univ. de Gênes] ; MACRI [Univ. de Messine] ; ALIMENA, ARCOLEO, BOVIO, CONTUZZI, P. FIORE, DIODATO LIOY, MIRAGLIA, NITTI, SCADUTO [Univ. de Naples] ; LORIA, MORELLI [Univ. de Padoue] ; ORLANDO, SCHIATTARELLA [Univ. de Palerme] ; TOMMASSINI [Univ. de Parme] ; LONGO, MINGUZZI [Univ. de Pavie] ; MICELI [Univ. de Pérouse] ; ANZILOTTI [Univ. de Pise] ; LEPORINI, ZANICHELLI [Univ. de Sienne] ; BRUSA, CARLE, FUSINATO, MOSCA [Univ. de Turin] ; GRAMANTIERI [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. HOSUMI [Univ. de Tokio].

Monaco : M. TREPPOZ, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur MORGENSTIERNE [Univ. de Christiania].

Portugal : MM. TAVARÈS DE MEDEIROS, CANDIDO DE FIGUEIREDO, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. PEDROSA [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme BILCESCO-ALIMANESTIANO, docteur en droit ; M. MARGHILOMAN, ancien ministre ; MM. les prof. DISSESCU, URSIANU [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof. comte KAMAROWSKI, TARASOV [Univ. de Moscou] ; IVANOWSKI, de RENNENKAMPF [Univ. d'Odessa] ; VEDROV [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; SIGEL [Univ. de Varsovie] ; ISSAIEV [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. KOVALEVSKI, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. ASK, HAMILTON [Univ. de Lund].

Suisse : MM. les prof. HILTY, ROSSEL [Univ. de Berne] ; BORGEAUD, BRIDEL, BROCHER de la FLÉCHÈRE, M. COMBOTHECRA [Univ. de Genève].

Turquie : MM. BARDAULT, NICOLOPOULO, VEGLERIS, avocats à Constantinople ; PHOTIADES, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : F. GRIVAZ, docteur en droit.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DECIS

L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

(2e ARTICLE)

III. — *Le Code de procédure civile et le silence de la loi administrative.*

I. Le principe : extension désirable. — Applications : théorie des délais ; théorie des nullités de procédure ; renvoi d'un tribunal à un autre ; « opposition sur opposition ne vaut ». — II. Le tempérament : divergences irréductibles. — Applications : péremption d'instance ; référé ; conflit d'attributions.

I. — Le progrès continu de l'évolution juridictionnelle a consisté à soumettre à une réglementation légale la plupart des éléments de la procédure qui, dans le système bureaucratique, se trouvaient abandonnés au bon plaisir de l'administration. Il s'en faut encore cependant que la procédure administrative fasse l'objet d'un code complet ; la loi administrative n'a pas seulement négligé certaines réglementations de détail ; elle s'est en outre abstenue de toucher à des théories de procédure d'un intérêt général. De là une question capitale. Dans le silence de la loi administrative, convient-il ou non de se référer purement et simplement au Code de procédure civile ? Encore aujourd'hui beaucoup d'auteurs (1), suivis, semble-t-il,

(1) Cf. notamment Brémond, *op. cit.*, tomes XXXVIII à XLI. Hauriou, *op. cit.*, 5e édit. 1903, p. 836.

par une jurisprudence invariable, répondent par la négative. D'ordinaire, on allègue que la procédure administrative, requérant toujours célérité, ne saurait s'accommoder des formes lentes et coûteuses de la procédure judiciaire. En réalité, il n'y a là qu'un prétexte : on a déjà vu, en effet, que la procédure suivie devant la justice ordinaire n'est aucunement ennemie des simplifications lorsque réellement la matière requiert célérité ; on a vu également que presque toujours la préoccupation de procéder rapidement n'a été invoquée qu'à seule fin de masquer le souci de donner plus facilement gain de cause de parti pris, à l'administration ; on a vu enfin que, sur un grand nombre de points, le désir d'aller vite n'a pas résisté à l'évolution législative elle-même qui, dans son ensemble, a rapproché la procédure administrative de la procédure judiciaire : n'est-ce pas, dès lors, se borner simplement à poursuivre cette évolution que de se référer aux règles tracées pour la procédure judiciaire lorsque la loi administrative est restée muette ? Aussi le vrai motif de la résistance à l'extension du Code de procédure civile en pareil cas est-il autre. Il réside dans ce que l'on a appelé « l'existence indépendante de la procédure administrative » (1) que l'on considère sans doute, et non sans une apparence de raison, comme corrélative à l'existence indépendante de la justice administrative. Ce point de vue se rattache, à vrai dire, à la conception qu'il convient de se faire des rapports de l'administration avec la justice. L'on repousse l'application du Code de procédure civile à la procédure administrative, à moins d'un texte formel : s'il en est ainsi, c'est parce que la juridiction administrative doit être absolument distincte et séparée de la justice ordinaire. Je retourne la proposition, et je pense que le Code de procédure civile est applicable à la procédure administrative dans le silence de la loi, et à moins d'un texte contraire ; pourquoi cela ? parce que cette conception fait retour au droit commun de la justice sans épithète.

La doctrine combattue ici est d'ailleurs obligée d'admettre un tempérament à son principe. Tout en se refusant à suppléer le silence de la loi administrative par l'extension des textes

(1) Hauriou, *op. cit.*, 5e édit., 1903, p. 836.

mêmes du Code de procédure civile; elle conclut à l'admission en procédure administrative des règles édictées par ces textes, quand ces règles paraissent raisonnables, et compatibles avec la rapidité et la simplicité commandées devant la juridiction administrative ; ce sera au juge administratif à décider dans chaque espèce si l'extension de telle ou telle règle paraît ou non désirable. Mais l'application pure et simple du texte même du Code de procédure civile n'est-elle pas seule susceptible d'empêcher l'arbitraire et l'incohérence ? Parfois, sans doute, l'extension de la règle judiciaire ne fera pas difficulté : il en sera ainsi, en général, lorsque cette règle aura pour but de donner précisément satisfaction au désir de rapidité ; telle, par exemple, la règle « opposition sur opposition ne vaut » (1) ; celle-ci est fondée sur ce motif que les procès ne sauraient s'éterniser ; c'est un motif qui a été invoqué trop fréquemment en vue de justifier la mise à l'écart de la procédure judiciaire, et c'est bien le moins qu'il soit légitime de le retenir quand il se borne à conduire à un retour au droit commun. Mais rares sont les exemples de ce genre, à propos desquels l'accord sera unanime ; si l'on n'entend se déterminer que d'après ce qui paraît raisonnable et désirable, n'est-il pas clair qu'il y a là matière à vues essentiellement contingentes et individuelles ? Ce qui semblera raisonnable et désirable à l'un paraîtra à l'autre déraisonnable et nuisible ; à substituer l'arbitraire de l'interprète à la décision du législateur il y a danger pour l'individu : étant œuvre humaine, comme le jugement, la loi est aussi nécessairement plus ou moins arbitraire ; mais arbitraire pour arbitraire, mieux vaut encore celui de la loi parce qu'il est fixe, impersonnel, et égal pour tous.

Veut-on se convaincre de l'incohérence à laquelle peut aboutir le système inverse, il suffit d'envisager la doctrine enseignée par l'un des auteurs qui ont le mieux analysé les dispositions de la loi du 22 juillet 1889, à propos de deux théories générales sur lesquelles la loi est restée muette : la théorie des délais, et celle des nullités de procédure. Tout en se refusant à étendre à la procédure administrative le texte de

(1) *Sic.* C. E. 23 juillet 1892, Rabier.

l'art. 1033 du Code pr. civ. qui édicte la règle de la franchise du délai, l'auteur ne fait aucune difficulté pour adopter cette règle elle-même, de même que celle de l'augmentation à raison des distances, parce qu'elles lui semblent très rationnelles (1). Le même auteur, au contraire, venant à examiner la théorie des nullités de procédure à propos de la sanction des irrégularités contenues dans la requête introductive d'instance devant les Conseils de préfecture, se prononce contre l'extension de la règle posée par l'art. 1030 du Code pr. civ., que d'ailleurs il interprète à faux. La loi du 22 juillet 1889 n'a prononcé aucune sanction pour l'absence des mentions qu'elle prescrit d'insérer dans la requête. La doctrine est unanime sur un point : la nullité ne saurait être encourue pour une irrégularité quelconque et d'une manière inexorable ; ainsi si une requête ne contient pas l'énumération des pièces justificatives, mais que celles-ci aient été jointes à la requête et que copie en ait été donnée au défendeur, il n'y a là qu'un vice de forme insignifiant en réalité, et la nullité apparaîtrait comme une sanction d'une rigueur extrême et injuste. Mais si toute irrégularité, quelle qu'elle soit, est insuffisante pour entraîner la nullité, est-ce à dire que celle-ci ne sera jamais encourue, quelle que soit l'irrégularité ? C'est à ce résultat, a-t-on dit, qu'aboutirait l'application de la règle posée dans l'art. 1030 du Code pr. civ., d'après lequel « aucun acte de procédure ne pourra être déclaré nul, si la nullité n'en est pas formellement prononcée par la loi » ; comme aucune loi n'a édicté la nullité à titre de sanction des mentions prescrites en la requête, on en a conclu qu'avec l'application de l'art. 1030 du Code pr. civ., il n'y aurait jamais nullité, quelle que soit l'irrégularité commise ; ainsi, alors même que la requête ne contiendrait pas l'objet de la demande, ou qu'elle omettrait le nom du demandeur, il faudrait la déclarer valable ; un pareil système étant inacceptable par suite de ses conséquences absurdes, on a été conduit à écarter l'application de l'art. 1030 du Code pr. civ., et à décider que la nullité est purement comminatoire, c'est-à-dire que le Conseil de préfecture a une pleine liberté

(1) Brémond, *Op. cit.*, *Rev. gén. d'adm.*, tome XLI, p. 139 à 141. *Idem*, C. E. 8 août 1892.

d'appréciation discrétionnaire pour la prononcer ou non, selon les circonstances et suivant qu'il estimera la solution équitable dans un sens ou dans l'autre (1). Cette opinion est inadmissible, en ce qu'elle est tout ensemble dangereuse et inexacte. Elle est dangereuse parce que l'une des conditions élémentaires de bonne justice est que le juge soit lié par la loi ; autrement, et si le juge peut, d'après son bon plaisir, admettre ou rejeter la nullité pour un vice de forme, il est suspect de partialité pour les justiciables, et ceux-ci taxeront sa sentence d'arbitraire, l'arbitraire, en effet, se confondant la plupart du temps avec la prise en considération de l'équité : « Dieu nous préserve de l'équité du Parlement », disaient les plaideurs de l'ancienne France à une époque où ce système était encore pratiqué (2). Si l'on repousse ce système pour la juridiction administrative, comme il l'a été pour la justice ordinaire par l'ordonnance de 1667, puis par l'art. 1030 du Code pr. civ., est-ce à dire que la nullité ne sera jamais encourue pour quelque vice de forme que ce soit ? Nullement, et ce n'est pas à dire davantage pour cela qu'il y ait lieu de faire abstraction de l'art. 1030 du Code pr. civ. C'est qu'en effet la doctrine précédente n'est pas seulement dangereuse ; elle est de plus inexacte, reposant sur une véritable erreur. En procédure civile, cet art. 1030 ne constitue pas à lui seul toute la théorie des nullités pour vices de forme ; il en est seulement l'un des éléments ; il y en a un autre, primordial et qui va de soi, tellement que le législateur n'a même pas jugé utile de le rappeler et l'a sous-entendu. En réalité en procédure civile la théorie des nullités se formule à l'aide de deux propositions distinctes : d'une part, quand c'est une formalité substantielle qui a été omise, il y a toujours nullité, et l'art. 1030 du Code pr. civ. est étranger à cette matière ; d'autre part, lorsqu'au contraire il ne s'agit que d'une formalité accessoire, bien qu'elle soit toujours utile sans doute puisque la loi la prescrit, son omission n'entraîne la nullité qu'autant qu'un texte exprès la prononce ; c'est ce que dit l'art. 1030 du Code pr. civ. qui ne vise que cette sorte de vice de forme. Si l'on trans-

(1) Brémond, *Op. cit.*, *Rev. gén. d'adm.* tome XXXVIII, p. 258 à 268.
(2) Glasson, *op. cit.*, 1902, tome I, p. 13 et suiv.

porte cette théorie en procédure administrative pour en faire l'application, on voit que celle-ci ne présente rien que de très juste et de très légitime. Dans l'hypothèse prévue plus haut à savoir l'omission de l'objet de la demande ou du nom du demandeur dans la requête, il y aura *toujours* nullité, sans aucune appréciation possible du Conseil de préfecture, par cette raison qu'il s'agit d'une formalité substantielle qui a été omise ; une requête qui ne contient pas l'objet de la demande n'est pas en réalité une requête ; une requête qui ne contient pas le nom du demandeur est une requête qui n'émane de personne. Au contraire, dans l'hypothèse de la requête omettant l'énumération des pièces justificatives, d'ailleurs annexées, et communiquées au défendeur, il y a seulement omission d'une formalité secondaire ; en conséquence, il n'y aura *jamais* nullité, et dans ce cas non plus le Conseil de préfecture ne jouira d'aucun pouvoir d'appréciation. L'extension de l'art. 1030 du Code pr. civ. et de la théorie judiciaire des nullités de procédure à la justice administrative va donc de soi. On peut même affirmer qu'elle s'impose avec une force plus grande en procédure administrative qu'en procédure judiciaire. Les rédacteurs du Code pr. civ., à la suite de ceux de l'ordonnance de 1667, ont condamné le système des nullités comminatoires en vue d'éviter aux justiciables le danger de partialité du juge ; encore aujourd'hui les conseillers de préfecture ne sont que des fonctionnaires administratifs chargés de juger, non de vrais magistrats jouissant de la garantie d'indépendance conférée par l'inamovibilité ; comment, dès lors, le risque de partialité serait-il moins à redouter, et le système des nullités purement comminatoires moins à proscrire devant la justice administrative que devant la justice ordinaire ?

Quoi qu'il en soit, cet exemple suffit à montrer qu'aussitôt que l'on entend substituer la sagesse du juge à celle du législateur, l'on s'égare comme à plaisir. Par cela seul qu'il est la loi, le Code de procédure civile a pour lui l'autorité de la raison écrite, que les tribunaux n'ont pas à discuter ; par cela seul il est préférable à la raison de l'interprète, variable, capricieuse, fantaisiste. En une autre matière, celle des citations à témoin, l'auteur, dont la doctrine vient d'être critiquée, a vu plus juste en proposant l'application pure et simple en procé-

dure administrative de l'art. 260 C. pr. civ. « Il faut bien, en effet, a-t-il dit excellemment, que ces citations soient soumises à des règles, et la procédure administrative n'en fournissant pas, il faut les prendre où elles se trouvent » (1). Pourquoi seulement n'avoir pas fait de cette idée un principe général et directeur ?

Le Code pr. civ., art. 368 à 378, admet la possibilité du renvoi d'un tribunal à un autre pour cause de parenté ou d'alliance ; et la procédure judiciaire connaît en outre le renvoi pour sûreté publique et le renvoi pour suspicion légitime. Cette mesure a pour but d'assurer l'impartialité de la justice. Le renvoi pour parenté ou alliance est admis lorsqu'il y a parmi les juges deux parents ou alliés de l'une des parties jusqu'au degré de cousin germain inclusivement, ou bien lorsque l'une des parties étant elle-même membre du tribunal a, parmi les juges, un parent ou allié à ce degré. A première vue il semble qu'en pareil cas, l'impartialité du tribunal pourrait être assurée à l'aide d'une double récusation. Mais la loi a redouté que l'usage de cette double récusation fût encore inefficace, ou du moins insuffisant ; les juges récusés pourraient encore solliciter auprès de leurs collègues, et même en l'absence de toute sollicitation de cette nature les juges restants pourraient encore se laisser inconsciemment influencer dans leur décision par leur attachement pour leurs collègues récusés. Aussi la loi a-t-elle admis la possibilité d'une récusation générale à l'égard du tribunal saisi ; la récusation partielle est, en d'autres termes, impuissante à rendre aux justiciables le même service que le renvoi de la cause à un autre tribunal. Il est évident que, par la force des choses, cette théorie est inapplicable aux juridictions qui sont uniques pour tout le territoire français, et qu'elle ne se comprend pas plus pour la Cour des comptes ou le Conseil d'Etat par exemple que pour la Cour de cassation ; mais pourquoi ne serait-elle pas applicable aux Conseils de préfecture comme elle l'est aux Cours d'appel et aux tribunaux d'arrondissement ? La loi administrative a gardé le silence à ce sujet. Aussi presque tous les auteurs repoussent-ils cette procédure devant la juri-

(1) Brémond, *op. cit.*, tome XXXIX, p. 413 et 414.

diction administrative. Leur unique motif est tiré du caractère d'économie et de rapidité que doit présenter la procédure administrative. Mais comme l'a très bien fait remarquer le seul auteur qui se soit élevé contre cette opinion « il est des choses qui, pour exister, n'ont pas besoin de décret : l'impartialité dans la distribution de la justice par exemple » (1). C'est ce même caractère d'économie et de célérité qui a toujours été opposé aux garanties indispensables de la justice administrative ; et pourtant la législation elle-même n'a-t-elle pas constamment tendu à sacrifier la première considération à la seconde, en rapprochant par cela même d'autant la procédure administrative de la procédure ordinaire ? c'est donc seulement entrer dans l'évolution commencée, et se conformer pleinement à l'esprit de la législation que de décider, en principe, l'extension des textes du Code de procédure civile à la procédure administrative. A la proposition de la doctrine courante : dans le silence de la loi administrative, inapplication du Code de procédure civile, il faut opposer la proposition diamétralement inverse : à moins d'un texte formel, retour au droit commun de la procédure ordinaire. Autrement ne pourra jamais disparaître de l'esprit du justiciable l'idée que la justice administrative n'est autre chose que la justice de l'administration. A cette solution est attaché le bon renom de cette juridiction particulière.

La procédure de la justice administrative a suivi la même destinée que son mode d'organisation, finalement elle s'est, dans une mesure appréciable, amendée sous l'effet des réformes successives accomplies à ce propos (2) ; est-il donc impossible d'espérer que, par une sorte de choc en retour et par un

(1) Bazille, *op. cit.*, p. 241 et suiv.

(2) Sur un point important, la loi du 10 juillet 1901, art. 1er est venue rapprocher encore la justice administrative de la justice ordinaire, en étendant devant les Conseils de préfecture et le Tribunal des conflits le bénéfice de l'assistance judiciaire, que la loi antérieure du 22 janvier 1851 art 5, ne reconnaissait que devant le Conseil d'Etat. Il n'empêche pourtant que l'idée d'après laquelle les Conseils de préfecture ne sont pas de vrais tribunaux continue à faire sentir son influence : ainsi il a été jugé que le fait d'avoir à l'audience d'un Conseil de préfecture déposé, sous la foi du serment, contrairement à la vérité, ne constitue pas le délit de faux témoignage en matière civile, prévu et puni par l'art. 363 du Code pénal. Trib. correct. de Limoges, 6 mars 1901. *Journal du droit administratif* ; avril 1901, p. 160.

échange de bons procédés, une amélioration nouvelle de la procédure préparera la voie à une meilleure organisation, à la sincère séparation de la fonction juridictionnelle d'avec la fonction administrative, à la répudiation intégrale de l'idée, toujours survivante, d'après laquelle juger, c'est encore administrer ?

II. — Et pourtant, tant que tardera cette réforme, il est des points sur lesquels tout rapprochement reste impossible et l'éloignement inévitable. Peu importe même qu'il s'agisse, en pareil cas, de matières qui, à première vue, sembleraient commander la solution inverse, parce que le Code de procédure civile les a réglementées en s'inspirant de l'urgence et de la rapidité. Car si ces divergences apparaissent irréductibles et si, dans cette mesure, le Code pr. civ. demeure inapplicable, c'est que son application heurterait de front soit l'un des caractères généraux de la procédure administrative, soit même l'une des assises fondamentales de l'organisation et de l'existence indépendante de la justice administrative. Dans ce dernier cas, continue à se manifester le lien étroit qui unit les deux idées, procédure et organisation.

D'après les articles 397 à 402 du Code pr. civ., quand il s'est écoulé plus de trois ans depuis le dernier acte de la procédure, le demandeur est censé avoir renoncé à l'instance qu'il a entamée, et le défendeur peut demander au tribunal de décider que cette instance est éteinte. Procédant de la même idée que la prescription, la péremption d'instance est fondée sur l'intérêt social qui s'oppose à ce que les procès durent indéfiniment. Le Conseil d'Etat n'admet pas la péremption des instances engagées devant lui (1). Aucun texte n'a étendu non plus cette procédure à la juridiction des Conseils de préfecture. La plupart des auteurs ont expliqué l'absence de la péremption d'instance devant la juridiction adminitrative par ce motif que, devant cette juridiction, la procédure est plus expéditive que devant la justice ordinaire, de telle sorte qu'il n'est nullement nécessaire d'appliquer ici par analogie les règles du Code pr. civ. Ce motif est pour le moins

(1) C. E. 9 janvier 1832, Truelle-Mulet c. Petit-Durieu ; 3 juin 1892, Lahaye.

insuffisant. Il est possible en effet, quoique rare, qu'une instance administrative se prolonge pendant un grand nombre d'années; la décision du 9 janvier 1832 en fournit une preuve; dans cette affaire, l'instance, engagée en 1816, n'était pas encore close en 1832. Aussi quelques auteurs ont-ils pensé que précisément le caractère de célérité de la justice administrative, mis en avant si fréquemment par ailleurs pour écarter les règles du Code pr. civ., doit *a fortiori* être invoqué pour les faire admettre lorsque justement elles donnent satisfaction à ce desideratum et ils ont conclu à l'extension de la péremption d'instance à la procédure administrative (1).

Malgré l'apparence séduisante du raisonnement, la solution à laquelle il conduit est inacceptable. On peut remarquer d'abord que la péremption est une déchéance contre le demandeur négligent ; or les déchéances ne se suppléent pas. Mais en outre, et cela est décisif, à la différence de ce qui se passe en procédure judiciaire, il ne dépend pas des parties de hâter ou de retarder la marche de la procédure administrative ; devant le Conseil d'Etat et devant les Conseils de préfecture la procédure est dirigée par le juge lui-même ; c'est lui, en principe, qui fixe les délais des divers actes, et qui ordonne les mesures nécessaires ; dès lors si le procès dure trop, la faute n'en est pas imputable aux parties en cause ; comment donc songer à les punir d'une négligence dont elles ne sont pas responsables (2) ?

D'une façon générale, le référé est le recours au juge pour faire statuer sur-le-champ et provisoirement. En matière judiciaire, d'après les articles 806 et suiv. du Code pr. civ., le juge des référés a le droit de statuer provisoirement dans tous les cas d'urgence et ses ordonnances sont exécutoires par provision, même sur minute. Avant la loi du 22 juillet 1889, il n'existait rien d'analogue en procédure administrative, et depuis cette loi il y a seulement ce qu'on a pu appeler un

(1) Foucart, *op. cit.*, tome III, n° 1955, p. 401. Bazille, *op. cit.*, p. 295 et suiv.

(2) Dans certains cas, où la marche de la procédure dépend de la volonté des parties, des textes spéciaux ont édicté pour la procédure administrative une péremption d'instance particulière. Loi du 22 juillet 1889, art. 3. Loi du 30 mai 1851, art. 26. C. pr. Seine, 23 mars 1898, *Jurisprudence des Conseils de préfecture*, (Paul Dauvert) 1898, p. 103 ; et 5 décembre 1900 ; 1901, p. 72.

quasi-référé administratif. Par suite des services qu'est susceptible de rendre cette procédure presque instantanée, l'on comprend que la pratique n'ait pas attendu l'œuvre législative pour chercher les moyens de se donner satisfaction. Aucun texte de loi ou de règlement n'investissait le président du Conseil d'Etat au contentieux non plus que le président du Conseil de préfecture d'un pouvoir analogue à celui que possède le président du tribunal civil d'arrondissement. Quel moyen de droit le particulier avait-il donc à sa disposition ? Certains plaideurs crurent qu'il leur était possible de solliciter même à propos d'un litige administratif, une ordonnance de référé du président du tribunal civil ; mais il y avait là une méconnaissance du principe de l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice, que l'on a l'habitude de confondre chez nous avec le principe de la séparation des pouvoirs ; l'incompétence du président du tribunal civil statuant en référé à l'égard des actes de l'administration était la même que l'incompétence du tribunal tout entier; c'est ce que ne manqua pas de reconnaître la Cour de cassation par arrêts du 13 juillet 1871 (Dalloz, 71, 1, 83) et du 1er décembre 1880 (Dalloz, 81, 1, 5). De son côté le Conseil d'Etat avait nettement reconnu que le président du Conseil de préfecture ne tenait d'aucun texte le pouvoir de statuer en référé ; toutefois, il avait décidé que le particulier qui se croit lésé par l'exécution de travaux publics et qui veut faire procéder à des constatations urgentes, doit s'adresser au préfet (1) ; mais alors le préfet statuait non pas en qualité de président du Conseil de préfecture, tenu d'accueillir le demande du justiciable, mais en qualité d'administrateur actif, libre à ce titre de se refuser à agir et de ne donner aucune réponse ni aucune suite à la demande. Aussi le Conseil d'Etat avait-il cru devoir donner son adhésion à une autre pratique (2) ; celle-ci consistait à permettre au Conseil de préfecture de statuer sur les demandes d'expertise dans les cas urgents, pour faire constater immédiatement des faits susceptibles de justifier une indemnité ultérieure, par exemple l'état actuel de travaux tempo-

(1) C. E. 22 janvier 1867, Pajot ; 18 novembre 1869, Mohammed-ben-Cheik.
(2) C. E. 26 décembre 1873, ville d'Alger ; 2 mai 1884, Maquenne ; 28 mai 1886, Perrichont ; 11 juin 1886, Crillon.

raires et passagers. Mais cette pratique elle-même n'atteignit que très imparfaitement le but visé. En réalité il y avait alors non pas des référés, mais des arrêtés rendus par les Conseils de préfecture un peu plus rapidement qu'à l'ordinaire ; ce n'en était pas moins une instance ordinaire qui s'engageait, entraînant avec elle des lenteurs inévitables et inhérentes au dépôt de la requête, à sa communication à l'adversaire, à la réponse du défendeur, à l'échange de mémoires, au rapport du conseiller désigné, au débat oral en audience publique, à la notification de l'arrêté ; de plus un recours au Conseil d'État contre cet arrêté pouvait encore retarder la procédure; en définitive l'expertise, lorsqu'elle était enfin obtenue, pouvait être devenue absolument inutile parce que l'état des travaux et des lieux s'était transformé. Ainsi la jurisprudence avait été impuissante à créer une procédure analogue à celle du référé judiciaire.

La loi elle-même n'est pas allée jusque là. Le projet de loi du gouvernement impérial de 1870, sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture, s'exprimait ainsi dans son art. 24 : « En cas d'urgence, le président du Conseil de préfecture peut, sur la demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant le Conseil ». Dans la pensée des rédacteurs de ce texte, développée par l'exposé des motifs, le président du Conseil de préfecture ne pouvait désigner un expert que si les deux parties étaient d'accord pour le demander ; le débat devant lui devait donc être contradictoire, et la décision devait se borner à ordonner, en cas d'urgence, les constatations conservatoires de réclamations éventuelles. L'article 24 de la loi du 22 juillet 1889, actuellement en vigueur, est la reproduction textuelle de l'article 24 du projet de 1870, mais avec une addition notable, ainsi conçue : « Avis en est immédiatement donné au défendeur éventuel ». Le résultat de cette dernière disposition a été de supprimer tout débat contradictoire, de telle sorte que saisi d'une demande de constat par expert ; c'est le président du Conseil de préfecture qui seul apprécie le bien fondé de cette demande ; de telle sorte aussi qu'en pareil cas il peut statuer immédiatement. A première vue on peut même se demander de quelle utilité pourra être pour

le défendeur éventuel cet avis lui parvenant après l'arrêté du président ordonnant le constat par expert ; cet avis ne va-t-il pas être nécessairement tardif et inutile ? On peut répondre que, étant prévenu que la mesure d'expertise doit avoir lieu, le défendeur éventuel pourra se mettre en mesure d'y assister, s'il estime que tel est son intérêt. Aucune mesure urgente, autre que celle prévue par l'art. 24 ne peut être ordonnée par le président du Conseil de préfecture : non seulement celui-ci est incompétent pour ordonner une mesure d'instruction autre que l'expertise ; mais il ne peut même pas ordonner une véritable expertise, en demandant à l'expert son avis sur les conséquences du dommage allégué et sur les responsabilités encourues et en le chargeant d'exécuter les travaux (1) ; seul, le constat d'urgence rentre dans les pouvoirs du président du de Conseil préfecture. Il y a donc loin de ces pouvoirs, étroitement restreints par la loi, à ceux du président du tribunal civil qui sont presque illimités. La procédure administrative ne connaît en réalité qu'un quasi-référé.

Serait-il donc possible et désirable de transporter devant la justice administrative l'institution du référé, consacrée par le Code de procédure civile (2) ? Nullement. Aux pouvoirs pour ainsi dire sans bornes du président du tribunal civil, il y a un contrepoids naturel dans l'indépendance, au moins relative, de ce magistrat ; l'impartialité qui en découle est la garantie nécessaire contre l'abus de la puissance que la juridiction des référés place en ses mains. Rien de comparable n'existe à l'égard du président du Conseil de préfecture, entièrement subordonné à l'administration. Transporté en procédure administrative, et au profit de ce fonctionnaire, le référé serait susceptible de produire, par la manière dont il serait exercé, des préjudices bien autrement graves et irréparables que ceux qu'il aurait pour objet ostensible de prévenir. La réforme en question sera mûre seulement du jour où le juge administratif aura acquis les garanties désirables d'indépendance et d'impartialité. Ici encore la procédure de la justice administrative reste liée à son organisation.

(1) C. E. 29 novembre 1901, Société civile du Condiat Aty.

(2) Dans le sens de l'affirmative, cf. notamment Doussaud, *op. cit.*, n° 299, p. 395.

Cependant l'on a proposé plus récemment de confier soit au vice-président du Conseil d'Etat, soit au vice-président du Tribunal des conflits une juridiction de référé dans les cas de « dépossession provisoire d'une propriété et de violation de domicile » (1). Cette proposition suscite bien des objections. D'abord, si l'on estime bonne la solution préconisée, pourquoi la restreindre aux seuls cas prévus; pourquoi ne pas la généraliser ? N'est-ce pas uniquement en vue de ménager les susceptibilités de l'administration, en la laissant maîtresse d'exécuter immédiatement et sans sursis ses décisions en toutes autres hypothèses ; et les droits de l'individu sont-ils moins respectables quand ils n'ont pour objet ni la propriété ni le domicile? Puis les hypothèses prévues ne sont-elles pas précisément de celles qui fondent, même d'après notre droit positif, la compétence judiciaire? La tendance continue de la législation, et même de la jurisprudence depuis l'an VIII jusqu'à nos jours, a été de placer la propriété privée en butte aux entreprises soit directes, soit indirectes de l'administration, sous la sauvegarde de la justice ordinaire ; la vraie réforme dès lors devrait consister à étendre ce principe tutélaire à la simple dépossession provisoire de la propriété. Aussi bien la compétence proposée du vice-président du Conseil d'Etat ou du Tribunal des conflits en pareil cas est loin d'être elle-même à l'abri de toute critique : si hautes que soient ces fonctions, elles restent mêlées ou du moins risquent de rester mêlées à l'administration, partie elle-même au procès ; l'auteur de la proposition prévoit l'objection et répond que « la fonction fortifie l'organe » ; réponse facile et qui ne manque pas d'une certaine ironie ; car s'il en était ainsi, pourquoi donc ne pas aller jusqu'à proposer la compétence du président du Tribunal des conflits, c'est-à-dire du ministre de la justice ; pourquoi même s'ingénier à trouver une solution originale et ne pas s'en tenir à la compétence du président du Conseil de préfecture ? Cette dernière solution aurait, tout au moins, un avantage qui ne se rencontre pas avec la combinaison proposée. Car elle atteindrait mieux en un sens et par un côté le but visé, à savoir le but de satisfaire à l'urgence et

(1) Hauriou, *op. cit.*, 5e édit. 1903, introduction, p. 19 à 21.

à la célérité en des matières réellement empreintes de ce caractère ; le juge du référé, pour rendre une décision immédiate et néanmoins en connaissance de cause, doit résider non loin des lieux mêmes du litige ; d'autre part se contenter, comme le fait l'auteur, d'une ordonnance à intervenir dans les huit jours de la demande, c'est se contenter encore d'un quasi-référé, qui, au surplus, constituerait peut être un progrès par rapport à la pratique actuelle.

Une dernière procédure, d'un usage pour ainsi dire courant et journalier à titre d'incident devant la justice ordinaire, fait défaut, ou du moins ne se présente qu'à titre très exceptionnel devant la justice administrative : c'est la procédure du conflit d'attributions. Aboutissant à empêcher la justice ordinaire de statuer sur des affaires ressortissant à la connaissance de l'administration soit active, soit juridictionnelle, le conflit a pour seul objectif de protéger l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice, nullement d'assurer le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, que l'on a confondu, à dessein, mais à tort, avec cette indépendance. Si, renversant l'hypothèse, l'on suppose en effet qu'une affaire réservée par la loi aux tribunaux judiciaires soit portée devant la juridiction administrative, le conflit pourra-t-il être élevé pour empêcher cette dernière de statuer ? Avant l'ordonnance du 1er juin 1828, certains tribunaux judiciaires l'avaient pensé, et en conséquence avaient revendiqué les affaires en question par l'intermédiaire de leurs ministères publics (1) ; mais en réservant au préfet seul le droit d'élever le conflit au nom de l'administration, l'ordonnance du 1er juin 1828 a condamné définitivement cette prétention. Pourtant l'art. 26 de la loi du 24 mai 1872 permet aux ministres de revendiquer devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux les affaires portées devant lui « et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif ». Sans doute ces termes sont assez compréhensifs pour permettre au ministre de la justice de mettre obstacle au jugement d'une affaire judiciaire qui serait portée

(1) Un décret en Conseil d'Etat du 29 juin 1811, Gillet, avait même admis la régularité de cette procédure ; mais d'autres décisions postérieures avaient décidé le contraire. C. E. 3 juillet 1822, Chalette c. Delamarre ; 15 juillet 1826, Min. de la guerre c. Desescaux.

devant le Conseil d'Etat. Mais il n'est pas moins vrai par contre que ce ne sont pas ces sortes d'affaires que le texte a eu en vue en parlant des affaires « qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif » ; malgré les difficultés que ce texte a suscitées dans la doctrine, il ne semble pas que celle-ci ait jamais cessé d'être unanime sur ce point particulier. Le conflit n'est donc pas une arme réciproque qui puisse mettre obstacle aux empiètements de l'administration sur la justice, de même qu'à ceux de la justice sur l'administration. Singulière séparation dès lors, qui n'existe que d'un seul côté. Indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice ; indépendance n'ayant pas seulement pour effet d'interdire à la justice de s'immiscer dans l'administration, mais allant jusqu'à permettre à l'administration d'usurper impunément sur la justice ; telle est bien plutôt la vraie formule caractéristique du système français ; telle est aussi la raison de l'absence de la procédure du conflit en pareil cas devant la juridiction administrative.

D'un autre côté il allait de soi que l'hypothèse qui sert de fondement au conflit devant la justice ordinaire devait au contraire rester étrangère à cette procédure devant la justice administrative. C'est pour empêcher les tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration que le conflit est élevé devant eux ; comment eût-il pu en être de même devant les tribunaux administratifs ? leur unique raison d'être consiste précisément à connaître des actes d'administration ; et l'administration ne pouvait prendre ombrage d'un tel fait, puisque la juridiction administrative a toujours été, quoique dans une mesure déclinant sans cesse au cours des temps, « l'administration elle-même jugeant ses propres intentions ».

Cependant à côté, ou mieux au-dessus des actes d'administration, le pouvoir exécutif accomplit d'autres actes de puissance publique d'une souveraineté plus haute, plus impérieuse, tellement qu'à leur égard la loi a entendu empêcher toute espèce de contrôle juridictionnel. Ce sont les actes de gouvernement ; ils ne relèvent que du gouvernement lui-même mieux informé, et des Chambres législatives depuis que fonctionne en France la responsabilité politique des ministres. N'est-ce pas à cette sorte d'affaires, « qui n'appar-

tiennent pas au contentieux administratif », que s'applique l'art. 26 de la loi du 24 mai 1872 ? Ce texte a été copié littéralement sur l'art. 47 de la loi du 3 mars 1849 ; ce qui le prouve directement c'est qu'au lieu de parler du Conseil d'Etat, statuant en assemblée du contentieux, le texte mentionne seulement la section du contentieux ; sous l'empire de la loi de 1849, cette section n'était pas seulement en principe. comme aujourd'hui, et comme aussi du reste à toutes les autres époques de notre histoire, une simple section d'instruction ; c'était la section unique de jugement. Ce fait, que l'art. 26 de la loi du 24 mai 1872 est la copie littérale de l'article 47 de la loi du 3 mars 1849, entraîne plusieurs conséquences importantes. D'abord, comme l'art. 26 de la loi de 1872 n'a fait l'objet d'aucun débat, d'aucune discussion législative, c'est à l'exposé des motifs de l'art. 47 de la loi de 1849 qu'il faut nécessairement se reporter pour connaître l'esprit de la loi ; or, cet exposé des motifs, présenté par Vivien, contient un développement très net sur la théorie des actes de gouvernement telle qu'elle était comprise par tous à cette époque ; ce sont donc ces affaires de gouvernement « qui n'appartiennent pas au contentieux administratif » et pour lesquelles la loi a réservé aux ministres le droit d'élever le conflit devant la juridiction administrative. L'art. 26 de la loi du 24 mai 1872, ainsi mis en lumière par le rapport de Vivien, est donc la condamnation d'une doctrine, soutenue depuis quelques années, et d'après laquelle notre droit positif ignorerait l'existence des actes de gouvernement (1). Avec cette doctrine, il n'y aurait plus qu'un moyen d'attribuer une valeur et une portée à l'art. 26 de la loi de 1872 ; ce serait de considérer qu'il vise le droit pour le ministre de la justice d'empêcher le Conseil

(1) Michoud, Des actes de gouvernement. *Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble*, 1889, tome I, n° 2. Brémond, Des actes de gouvernement. *Revue du droit public et de la science politique*, 1896, t. V, p. 23 à 75. Berthélemy, *op. cit.*, 2e édit. 1902, p. 101 à 109. Au surplus de ce que l'art. 26 de la loi de 1872 doit être éclairé par son rapprochement avec l'art. 47 de la loi de 1849, mis lui-même en lumière par le rapport de Vivien, il ne s'ensuit nullement qu'il faille considérer comme présentant le caractère gouvernemental tous les actes auxquels Vivien attribuait ce caractère. Lorsque la loi se borne à poser le principe d'une théorie, il est naturel que cette théorie évolue ensuite sous les efforts combinés de la jurisprudence et de la doctrine ; bien rares sont les exemples du phénomène inverse.

d'Etat de statuer sur le contentieux judiciaire ; il y aurait ainsi, dans une certaine mesure, réciprocité pour l'exercice du conflit ; mais envisagé dans sa lettre même, le texte résisterait encore à cette interprétation, car il parle *des ministres*, et c'est le seul ministre de la justice qui aurait qualité pour revendiquer les affaires en question. D'un autre côté, bien que l'article 26 de la loi de 1872 ne donne expressément ce droit aux ministres que devant la section du contentieux du Conseil d'Etat, il ne faut pas hésiter à reconnaître ce même droit aux ministres devant le Conseil d'Etat, chaque fois que celui-ci statue au contentieux, et quelle que soit sa formation, assemblée du contentieux, section du contentieux, sous-section du contentieux ; car la pensée du législateur en 1872, comme en 1849, a été de soustraire les affaires de gouvernement à tout recours contentieux devant le Conseil d'Etat ; les rédacteurs de l'art. 26 de la loi de 1872 ont seulement négligé de prendre garde que l'organisation du Conseil d'Etat au contentieux n'était plus la même que sous l'empire de la loi de 1849. Quoi qu'il en soit de ce dernier point, le conflit d'attributions, incident fréquent devant les tribunaux judiciaires, n'est que par exception un incident de la procédure administrative, et en pareil cas il n'est régi ni par les mêmes textes, ni par les mêmes règles.

René Jacquelin.
Professeur-adjoint à la Faculté de droit de Paris.

La Revision de l'Assurance-Invalidité et de l'Assurance-Accidents

EN ALLEMAGNE

Sommaire. — § Ier. Obligation de l'assurance. — § II. Objet de l'assurance. — § III. Système de règlement. — § IV. Organisation de l'assurance. — § V. Critique, Nécessité d'une organisation plus rationnelle.

La nouvelle loi d'assurance contre l'invalidité du 13 juillet 1899 et les novelles du 30 juin 1900, complémentaires des lois d'assurance contre les accidents, n'ont à vrai dire rien changé en ce qui concerne les principes fondamentaux du droit en vigueur jusqu'ici ; dans les détails au contraire, elles ont apporté une foule de modifications.

Déjà beaucoup de projets de réforme touchant au fond même du système avaient été pris en considération ; on les a cependant laissés provisoirement de côté ; tels sont par exemple ceux relatifs à l'établissement d'une organisation plus simple et plus cohérente, à la réduction de la période au terme de laquelle la pension devient exigible dans l'assurance accidents (1) (*Karenzzeit*), à l'extension de cette assurance aux métiers manuels et autres. En aucune manière les lois nouvelles ne tendent à une *réforme*, elles n'apportent au système de l'assurance aucune extension essentielle; elles ont simplement pour but une *révision*, une amélioration dans le détail. Des modifications d'ailleurs s'imposaient partout où l'expérience pratique pendant ces dernières quinze années avait fait apparaître des inconvénients notoires. Aussi, est-ce de ce point de vue qu'il faut partir pour juger l'œuvre des nouvelles lois.

Dans leurs lignes générales les dispositions formelles sont

(1) A partir du commencement de la quatorzième semaine après l'accident. Jusque-là les secours sont fournis par les caisses de maladie pendant treize semaines (N. du T.).

conservées. L'idée maîtresse de l'assurance ouvrière, en vertu de laquelle l'ouvrier atteint d'une incapacité de travail doit participer aux secours et aux protections légales, est toujours considérée comme un principe social ; ayant servi de base à l'organisation juridique de l'institution, elle devait encore, dans la révision de détail, rester l'élément primordial et caractéristique.

On la retrouve notamment dans tout ce qui a trait aux principes juridiques des rapports de l'assurance et aux secours qu'elle fournit, dans le système d'organisation et de procédure, enfin dans le mode de constitution des ressources.

§ I

L'obligation de l'assurance (*Versicherungszwang*) constitue la base essentielle ; c'est, on le sait, la règle en vertu de laquelle l'assurance se réalise sans l'entremise de l'assuré. Etant donnés en fait la nature des occupations ordinaires d'un individu quelconque, le taux du salaire qu'il reçoit, il appartient à une classe professionnelle déterminée, et cela suffit réglementairement pour qu'il se trouve assuré. Il n'est besoin, en outre, d'aucune manifestation formelle de volonté, ni contrat ni réquisition de l'autorité ni même simple avis. On est assuré *ipso jure*. De là résultait pour le législateur le devoir social d'étendre l'assurance autant qu'il était possible à toutes les catégories de la population ouvrière qui se trouvent à peu près dans la même situation sociale. Mais ce n'était point immédiatement qu'on pouvait satisfaire à ce premier devoir. Les catégories de personnes assurées présentaient depuis l'origine, dans les trois ordres d'assurance, des diversités d'une trop haute importance.

Par les novelles, les catégories d'assurés ont été élargies, sans toutefois qu'une concordance absolue dans leur domaine puisse être encore obtenue, même de loin. Les difficultés inhérentes à l'organisation, et notamment à la constitution des fonds de garantie, n'ont pas permis d'englober dès maintenant dans l'assurance-accidents, d'une manière générale, les métiers manuels, les domestiques et la quantité considérable

de travailleurs qui n'ont pas de situation professionnelle précise et durable.

L'assurance invalidité, qui s'étendait déjà à la presque totalité de la population ouvrière sans égard à la nature des professions et aussi aux employés dans le sens étroit du mot, devient encore obligatoire pour les contre-maîtres, employés techniques et autres, et spécialement pour les professeurs et instituteurs dont la rémunération annuelle normale n'excède pas 2.000 marks. Cependant les professeurs et instituteurs ainsi que les employés à une fonction publique peuvent être, dans certains cas particuliers, dispensés de l'obligation d'assurance soit d'après la loi elle-même, soit sur leur demande (art. 5, 6, L. d'ass. inval.).

En outre l'assurance facultative a été un peu élargie et facilitée d'une manière considérable par la suppression du double timbre (*Doppelmarke*) (art. 14, L. d'ass. inval.).

D'autre part, en vertu de certaines dispositions nouvelles, le cercle des assurés devient plus restreint ; parmi ces dispositions, deux surtout sont à retenir :

1° Doivent être dispensés de l'assurance, sur leur demande, les personnes qui n'entreprennent un travail salarié qu'à des époques déterminées de l'année (*Saisonarbeiter*) ; le sens juridique de l'expression « *Saisonarbeiter* » est défini de façon précise dans l'art, 6, § 2 (1).

2° Le Conseil fédéral a le droit de décider que les étrangers qui ne sont officiellement autorisés que pour un temps déterminé à résider en Allemagne, ne sont pas assujettis à l'obligation d'assurance. L'occupation de semblables travailleurs entraîne pour les patrons le paiement d'une taxe particulière. Ils ont à payer la contribution d'assurance qu'ils devraient fournir, si ces ouvriers étrangers occupés chez eux étaient

(1) Art. 6, § 2. — Doivent être de même dispensées sur leur demande de l'obligation de l'assurance les personnes qui, dans le courant d'une année « n'entreprennent un travail salarié qu'à des époques déterminées de l'année pour une durée maxima de douze semaines, ou en général, pour des périodes de 15 jours au plus, mais qui, dans le reste de l'année, pourvoient à leur subsistance soit comme entrepreneurs, soit sous quelque autre forme indépendante ou travaillent sans salaire ni traitement » tant que des contributions n'ont pas été déjà versées pour ces personnes pendant une durée de cent semaines. — Le conseil fédéral a le droit de formuler à ce sujet des dispositions de détail (N. du T.).

assurés, et cela, bien qu'ils ne le soient pas en fait (1). Une imputation de cette charge sur les travailleurs par voie de retenue sur le salaire ne tombe pas sous le coup des prohibitions et des sanctions de l'art. 180 (Cf. art. 4, § 2, L. d'ass. inval.).

Plus significative est l'extension donnée à l'assurance-accidents. — Elle a lieu surtout pour les catégories de personnes dont l'exclusion jusqu'à présent était particulièrement sensible ; mais cette extension ne répond à aucun principe juridique. Tel est le cas (article 1er, L. d'ass. accid.) pour les métiers de serrurier, de forgeron, de laveur de vitres (*Fensterputzer*), de brasseur, de boucher, pour les magasins et exploitations liées au commerce : entrepôts, entreprises forestières, entreprises de transport de personnes et de marchandises. — C'est encore le cas, d'après la loi maritime d'assurance-accidents, pour les entreprises de pêche maritime et de pêche côtière, ainsi que pour la petite batellerie n'excédant pas 50 mètres cubes de jauge brute.

Les nouvelles lois apportent aussi une plus large extension, en ce sens que l'assurance s'étend à l'avenir non seulement à des occupations professionnelles, au sens propre du mot, mais aussi aux travaux domestiques commandés par le patron et à tous les autres travaux accomplis à son service (L. d'ass. accid. art. 3 et les dispositions correspondantes de la loi d'extension). En outre dorénavant les contre-maîtres et les employés techniques sont, pour l'assurance-accidents aussi, traités comme les employés et pour toutes ces catégories de personnes, le taux de traitement ou de salaire annuel qui rend l'assurance obligatoire se trouve relevé de 2.000 à 3.000 marks (L. d'ass. accid. art. 1er et loi d'extens.).

(1) Voici comment s'exprime à cet égard l'art. 4 § 2 : Le Conseil fédéral a le droit de décider que des étrangers, qui ne sont officiellement autorisés que pour un temps déterminé à résider en Allemagne et qui à l'expiration de cette période doivent, retourner à l'étranger, ne sont pas assujettis à l'obligation de l'assurance. — Lorsqu'une telle disposition est formulée, les patrons qui occupent de tels étrangers doivent, conformément aux dispositions de détail édictées par l'Office impérial des Assurances, payer à l'Etablissement d'assurance la somme qu'ils devraient (art. 27 § 3) payer de leurs propre deniers pour l'assurance des étrangers si ces derniers étaient assujettis à l'obligation de l'assurance.

(N. du T.).

Les secours au cas d'accident se trouvent encore étendus par une loi particulière promulguée le même jour (30 juin 1900) aux prisonniers et autres personnes qui se trouvent d'une manière analogue occupées à un travail non libre. — Mais la forme de ces secours n'est cependant pas celle de l'assurance; ils sont plutôt analogues aux secours calculés sur la pension, qui sont réglés pour les fonctionnaires et les soldats par la loi d'empire du 15 mars 1886. — Les cas dans lesquels ces diverses personnes ont droit aux secours doivent être la conséquence d'accidents qui les frappent au cours d'un travail qui pourrait pour des ouvriers libres donner régulièrement lieu à l'assurance. — Les secours à réclamer sont eux aussi analogues à ceux fournis par l'assurance-accidents, bien qu'un peu moindres et, au cas de dommage corporel, on les calcule comme si les intéressés étaient hors de prison ou dans une situation telle que la privation de liberté aurait cessé d'exister pour eux. — La charge de ces secours est supportée en règle générale par l'Etat fédéré du siège de l'établissement pénitentiaire. — A celui-ci est laissé le soin d'imputer par une loi locale cette charge à d'autres, notamment aux communes, ou bien encore, mais alors par contrat, aux entrepreneurs qui occupent des travailleurs non libres. — Le mode de règlement et de paiement est calqué essentiellement sur celui de l'assurance accidents, sauf qu'il ne peut donner lieu à aucun procès mais seulement à une réclamation.

La possibilité juridique de la cession des droits aux secours dans les deux assurances était jusqu'à présent très limitée. — Elle est restée telle d'après les novelles. — Cependant on a été d'accord pour introduire quelques nouvelles exceptions à la règle qui interdit la cession (L. d'ass. inval. art. 55. L. d'ass. accid. art. 96 et l. d'extens).

Est surtout remarquable la disposition en vertu de laquelle l'intéressé peut, à titre exceptionnel, céder à d'autres personnes en totalité ou en partie son droit à la pension *avec l'approbation de l'autorité administrative inférieure.* — L'autorité administrative inférieure devient ainsi, en partie au moins, le curateur du créancier de la pension (Cf. mon commentaire sur la L. d'ass. inval. p. 147 pour les détails) (1).

(1) Pilotty, *das Reichs-Unfallversicherungsrecht*, 2 vol., Würzburg, 1891.

§ II

L'objet de l'assurance n'a en substance point changé. Dans l'assurance-invalidité on remarque cependant que la loi précise mieux le sens dans lequel l'incapacité de travail doit être entendue.

La loi d'invalidité, dans ses articles 5 § 4 et 15 § 2, dispose qu'il n'y a pas incapacité de travail seulement dans le cas ou l'assuré est totalement incapable d'exécuter aucun travail de sa profession, mais aussi dans le cas où il n'est que partiellement incapable pour son travail. — Le taux du salaire que chacun, dans l'emploi qu'il occupe, doit être encore capable de gagner et au-dessous duquel il est considéré comme incapable au sens de la loi (*unfähig*), n'est basé ni sur le salaire effectif antérieur ni sur le salaire absolu d'un travailleur ordinaire, mais sur le salaire normal que l'intéressé lui-même est susceptible de gagner habituellement pour un temps et une région donnés. — Le maximum qu'il devra encore atteindre est, au point de vue de l'évaluation, fixé à peu près comme par le passé à un tiers de son salaire normal. — Ce tiers est calculé dorénavant d'après ce que les « personnes appartenant à la même catégorie, saines de corps et d'esprit, pourvues d'une instruction semblable, gagnent d'ordinaire par leur travail, dans la même région » (1). — N'est pris donc à cet égard en considération que le travail fourni dans un ordre d'occupations susceptibles par elles-mêmes de donner lieu à l'assurance (Cf. mon commentaire de la L. d'ass.-inval § 5, note).

On peut encore signaler une mesure extensive de l'assurance dans cette disposition d'après laquelle il n'est point nécessaire, comme autrefois, pour que l'incapacité de travail

(1) Ce sont les expressions mêmes de l'art. 5, § 4 : « Enfin ne sont pas assujetties à l'obligation de l'assurance les personnes dont la capacité de travail est, par suite de l'âge, de maladies ou d'autres infirmités, réduite à titre permanent à moins d'un tiers. Cette condition doit être tenue pour remplie, si ces personnes ne sont plus en état de gagner par une occupation répondant à leurs forces et à leurs aptitudes, qui peut leur être attribuée en tenant compte d'une manière équitable de leur instruction et de leur ancienne profession, un tiers de ce que des personnes appartenant à la même catégorie, saines de corps et d'esprit, pourvues d'une instruction semblable, gagnent d'ordinaire par leur travail dans la même région » (N. du T.).

puisse être considérée comme permanente, qu'elle dure un an ; il suffit maintenant qu'elle existe d'une manière ininterrompue pendant 26 semaines (L. d'ass.-inval., art. 16).

Pour ce qui est de l'assurance-accidents, son objet n'a pas changé, et la réduction de la période de 13 semaines, à l'expiration desquelles commence la pension, a été repoussée pour des raisons qui sont indiquées dans l'exposé des motifs. Une exception à ce principe se trouve examinée plus loin (v. III, 7).

§ III

Le système de règlement a été, dans les deux espèces d'assurance, modifié et élargi.

Pour l'assurance-invalidité, les conditions qui donnent ouverture au droit à la pension consistent comme précédemment dans l'écoulement d'une période d'attente légalement déterminée (*Wartezeit*) et dans la prestation, pendant cette période, de contributions par l'assuré. La période d'attente pour l'assurance obligatoire d'invalidité est abaissée de 235 à 200 semaines de contributions et, pour la pension de vieillesse, de 1410 à 1200 semaines (L. d'ass.-inval., art. 29). Le calcul des pensions a subi pareillement des modifications qui ne sont pas sans importance. La somme fixe que l'Empire a à supporter pour chaque pension est toujours maintenue au total de 50 marks (1). D'autre part, pour les deux espèces de pension, une valeur fondamentale qui doit être fournie par l'établissement d'assurance est fixée, différente suivant les classes de salaires, et on y ajoute, mais pour la pension-invalidité seulement, des taux de majoration correspondant aux semaines de contribution (2). Le nombre des classes de salaires a été accru

(1) 50 marks *par an* pour chaque pension. Cf. art. 35, L. d'ass. inval. reproduisant les articles 25 et 26 de la loi antérieure du 22 juin 1889. (N. du T.).

(2) Il est ici nécessaire de rappeler brièvement le mode de calcul : 1° Des classes de salaires sont établies (actuellement au nombre de cinq), d'après les quelles on détermine la contribution à fournir par l'assuré chaque semaine.

2° Pour la pension d'invalidité, la charge que doit supporter l'établissement d'assurance diffère suivant les classes de salaires et les contributions hebdomadaires versées. Pour chaque classe, elle est constituée par une valeur fonda-

d'une cinquième classe, et, sauf pour la deuxième classe, les bases de la graduation ont été abaissées (L. d'ass.-inval., art. 34, sqq.).

La Novelle, dans les articles 18 et suivants, contient des dispositions relatives au traitement en cas de maladie (*Heilverfahren*) avant ou après l'exigibilité de la pension-invalidité. C'est l'établissement d'assurance auquel l'assuré appartient qui règle le traitement dans ce cas, et qui détermine aussi en quoi il consiste. Il s'agit ici de l'hypothèse où un assuré est atteint d'une maladie qui fait craindre comme conséquence une incapacité de travail. Dans l'assurance-invalidité, l'assuré n'a aucun droit au traitement pour maladie. Cependant, par la disposition dont il est question, l'établissement d'assurance prend à sa charge ce traitement, et cela, à la vérité, même pour des personnes qui ne sont pas assurées contre la maladie ; dans ce cas, l'établissement supporte cette charge entièrement et sans compensation ; pour les personnes au contraire qui se trouveraient assurées contre la maladie, il supporterait de même la charge du traitement, encore entièrement, mais alors

mentale à laquelle on ajoute un taux de majoration correspondant, par chaque semaine de contribution.

3° Enfin, pour la pension de vieillesse, c'est encore d'après les classes de salaires que se détermine la partie de la pension qui doit être fournie par l'établissement d'assurance.

Classes de salaires	Pension d'Invalidité			Pension de Vieillesse
	Montant des contributions à fournir par l'assuré chaque semaine	Valeur fondamentale à fournir par l'Établissement d'assurance pour la constitution de la pension	Taux de majoration ajouté à la valeur fondamentale; égal par semaine de contribution à :	Partie de la pension de vieillesse qui doit être fournie par l'Établissement d'assurance
	Pfennigs	Marks	Pfennigs	Marks
1re classe. Jusqu'à 350 marks, inclus	14	60	3	60
2e — De 350 à 550 M.	20	70	6	90
3e — De 550 à 850 M.	24	80	8	120
4e — De 850 à 1150 M.	30	90	10	150
5e — Plus de 1150 M.	36	100	12	180

Voir pour les détails art. 34 à 42 (N. du T.).

non plus tout à fait sans compensation, car l'établissement d'assurance peut dans ce cas réclamer à la caisse de maladie le montant du secours pécuniaire de maladie qui était dû par cette dernière caisse à l'assuré (1).

Pour ce qui est de l'assurance-accidents, on n'a d'une manière générale modifié ni le mode de secours ni leur nature. Au cas de blessures, la corporation professionnelle d'assurance-accidents (*Berufsgenossenschaft*) conserve encore le droit de choisir entre deux partis : ou elle peut supporter les frais de guérison en payant concurremment une pension, ou bien ordonner le transport du blessé dans un hôpital, en garantissant en outre le paiement d'un secours d'entretien pour les membres de sa famille. La pension d'accidents est évaluée comme par le passé d'après le salaire annuel moyen et consiste, en cas de complète incapacité de travail, en une pension totale équivalente à 66 2/3 0/0 du salaire de l'année de travail et, en cas d'incapacité partielle, en une fraction de la pension totale qui est calculée proportionnellement à la capacité de travail subsistante (2).

Dans le détail, on a étendu et augmenté de la façon suivante les secours fournis jusqu'à présent :

1. — Dans le cas d'incapacité totale, la pension totale (66 2/3 0/0) doit être augmentée jusqu'au plein total du salaire de l'année de travail (100 0/0), quand celui qui est tout à fait incapable de travail n'a d'autres moyens d'existence que ceux qui lui sont fournis par autrui. Le blessé a dans une telle

(1) Art. 18 : « Si un assuré est atteint d'une maladie qui fait craindre, comme conséquence, une incapacité de travail donnant droit à une pension d'invalidité de la législation d'Empire, l'établissement d'assurance a le droit, pour éviter ce préjudice, de faire intervenir un traitement dans la mesure qui lui paraît convenable. L'établissement d'assurance peut réaliser le traitement par le transport du malade dans un hôpital ou dans un établissement de convalescence. Si le malade est marié, ou s'il a un ménage, ou s'il vit en ménage avec sa famille, son consentement est nécessaire. Si l'établissement d'assurance fait intervenir un traitement dans le cas d'assurés auxquels s'applique l'assistance de maladie régie par la législation d'Empire ou d'Etat, les obligations de la caisse de maladie à l'égard de l'assuré passent à l'établissement d'assurance à partir du début de ce traitement jusqu'à son expiration. La caisse de maladie doit indemniser l'établissement d'assurance du montant du secours pécuniaire de maladie que l'assuré pouvait réclamer pour lui à la caisse de maladie » (N. du T.).

(2) Cf. art. 5. L. de 1884 (N. du T.).

situation un droit à l'accroissement de la pension. La mesure de cet accroissement s'évalue en fait d'après les secours dont il a besoin (art. 9 § 2. L. d'ass. accid.).

2. — Un blessé qui déjà avant l'accident était dans un état d'incapacité totale ne sera d'ordinaire pas employé dans une occupation soumise à l'assurance ; même au cas où il serait assuré, il continue comme par le passé à ne recevoir en règle générale aucune pension mais seulement un secours pour soins médicaux. La Novelle cependant ordonne que pour de tels blessés, en cas d'absence absolue de moyens d'existence, une pension soit fournie, qui peut s'élever jusqu'à la moitié de la pension totale (art. 9 § 3, *ibid*).

3. — Les assurés qui par suite d'une blessure sont frappés d'une incapacité partielle de travail et qui ne reçoivent régulièrement de ce fait qu'une pension partielle peuvent, sur avis du président de la corporation d'assurance, obtenir à titre additionnel un accroissement qui peut s'élever jusqu'au taux de la pension totale elle-même, lorsque et aussi longtemps qu'ils se trouvent par suite de l'accident privés de travail, sans qu'il y ait en cela de leur faute. Mais ils n'ont pas un droit à demander cette augmentation (art. 9 § 4, *ibid*).

4. — En cas de mort, la somme que l'assurance a à payer à titre de frais funéraires a été relevée par la Novelle du minimum de 30 marks (1) au minimum de 50 marks auxquels on doit régulièrement ajouter la quinzième partie (1/15) du salaire de l'année de travail, tandis que précédemment on y ajoutait vingt fois la valeur d'une journée de travail calculée sur le salaire moyen (art. 15 § 1, n° 1).

5. — La pension qui, au cas de mort, est servie aux héritiers éventuels du décédé ou qui, au cas de blessures, est servie aux proches, si le blessé est transporté dans une maison de santé, devient, d'après la Novelle, accessible à un plus grand cercle de parents et sa quotité se trouve en partie relevée. Sont en effet maintenant appelés aussi à participer à la pension les enfants légitimes ou illégitimes de la femme assurée qui n'a pas de conjoint, ceux de la veuve incapable de travail et aussi les enfants d'une femme mariée assurée. En outre ont droit à la pen-

(1) Cf. art. 6 § 1, L. de 1884 (N. du T.).

sion les petits-fils du décédé, eux-mêmes sans père ni mère et dans le besoin, lorsque leur entretien était fourni en tout ou en partie par le décédé. Comme dernier cas d'extension, un droit à la pension est donné aux ascendants du décédé, sans qu'il soit nécessaire comme précédemment que celui-ci soit leur seul soutien (*Ernäher*). De plus une augmentation de la quotité de la pension est spécialement ordonnée en faveur de l'orphelin simple (de père ou de mère) ; au lieu de 15 0/0 du salaire de l'année de travail, il reçoit maintenant 20 0/0, somme qui jusqu'ici n'était attribuée qu'à l'orphelin de père et de mère (*Doppelwaisen*) (art. 15, sqq. *ibid*).

D'ailleurs le droit des héritiers et des proches est rendu par les Novelles plus avantageux que précédemment, parce que le salaire de l'année de travail qui sert de base au calcul n'est pas toujours celui d'après lequel aurait été établie la rente du décédé. Ce salaire peut en effet s'être trouvé déjà réduit à la suite d'un accident antérieur. Dans ce cas, on doit ajouter à ce salaire déjà réduit la précédente rente d'accident qu'avait touchée le décédé et cela jusqu'à concurrence du salaire total sur lequel chaque pension sera calculée (art. 15, *ibid.*).

6. — Un secours particulier peut être donné au blessé transporté dans une maison de santé et à ses proches. Il faut en général pour cela que le statut de la corporation d'assurance le décide ou bien que le président l'ordonne au cas particulier de nécessité évidente (art. 22 § 4, *ibid.*).

7. — Exceptionnellement, le délai réglementaire de treize semaines après lequel la pension d'accidents devient exigible se trouve abrégé et cette pension doit être fournie par anticipation lorsque le droit du blessé à la pension-maladie, ou son droit à un secours éventuel à réclamer à l'entrepreneur, devient caduc avant l'expiration de ce délai. En pareil cas, lorsqu'il est évident que l'incapacité de travail doit durer plus de treize semaines, on peut accorder au blessé, sans délai, un droit à la pension. La même chose peut être ordonnée par le statut, même pour le cas où l'incapacité de travail ne devrait pas visiblement excéder treize semaines (art. 13, *ibid.*, art. 15, sqq.).

8. — Les Novelles introduisent encore dans l'intérêt des assurés une foule de simplifications dans la procédure du

règlement. Il faut notamment signaler les suivantes : Accélération de la procédure (art. 71 § 1), notification de l'ordonnance décidant qu'il y a lieu à des secours pour cause de maladie (art. 71 § 2), attribution provisionnelle d'une indemnité quand la fixation de la pension ne peut être faite immédiatement (art. 71 § 3) ou encore quand on se trouve en présence d'un cas d'indemnité pour lequel la corporation d'assurance à laquelle on s'est adressé ne se juge pas tenue (art. 73 § 2) ; dans ce cas c'est à cette corporation à laquelle on s'est adressé de provoquer le jugement de la corporation légitimement tenue et de soulever d'office un conflit négatif de compétence devant l'Office impérial des assurances, — avertissement du blessé ou des héritiers au cas de récusation éventuelle de leur demande (art. 70), — consultation, avant l'ouverture de la procédure, du médecin appelé en traitement (art. 69 § 3), — développement du rôle propre des autorités compétentes en matière de proposition et possibilité de la restitution des cotisations après l'expiration du délai légal (art. 72) (1).

9. — La détermination des diverses situations, et notamment des éléments sur lesquels on base l'augmentation ou la diminution de la capacité de travail, était jusqu'à présent très souvent une source de procès à cause de l'insuffisance et de l'imprécision des règlements.

Encore à ce point de vue un ensemble d'améliorations ont été introduites qui ont pour but de protéger les intérêts des assurés.

Deux dispositions méritent particulièrement d'être signalées :

1. Après l'expiration du délai de deux ans depuis la première fixation, une autre fixation peut intervenir dans un délai d'au moins un an ;

(1) La mesure à laquelle il est fait ici allusion en matière de restitution des cotisations modifie l'art. 73 de la loi de 1884, d'après lequel les membres de l'association pouvaient réclamer contre la fixation de leur cotisation devant la direction dans *le délai de deux semaines* après la remise de l'extrait du rôle de contribution. Mais ils n'étaient pas pour cela dispensés de payer provisoirement. Et même si par suite de la réclamation ou du pourvoi la cotisation était diminuée, le déficit *devait être compris dans la répartition de l'exercice suivant.* Désormais, cette imputation n'est plus, dans tous les cas, obligatoire et la restitution est permise (N. du T.).

2. Après cinq ans depuis la première fixation, une autre fixation peut être faite, mais seulement par une décision des tribunaux arbitraux et non plus par la seule décision unilatérale de la corporation d'assurance (1).

Dans ces deux dispositions d'ailleurs liberté, entière est laissée au groupe d'intéressés qui doivent participer à la pension (art. 88, sqq).

§ 4

A côté des dispositions concernant les principes juridiques de l'assurance et ses modes de règlement, c'est la question d'organisation qui a dès le début présenté le plus de difficultés. Le législateur a cherché entre les deux systèmes possibles et très discutés qu'on peut caractériser brièvement sous les noms d'assurance officielle d'Empire, et d'assurance privée, un moyen terme qui est la création d'organes autonomes.

L'assurance officielle d'Empire aurait été, comme l'institution d'assurance d'Etat en Bavière, tout à fait conforme au principe de l'assurance obligatoire. Dans chacun des établissements, l'assurance aurait été organisée d'après des règles uniformes et administrée par des fonctionnaires d'Etat ou bien encore par des autorités communales. Les fonds de l'assurance auraient été des fonds d'établissement public et n'auraient pu avoir aucun emploi et aucune existence juridique en dehors de leur but propre (*Zweckvermögen*).

Enfin l'ensemble de l'institution aurait eu un caractère analogue à celui de la poste ou d'autres administrations publiques.

Quant à l'assurance privée, elle n'eut point paru parfaitement compatible avec le principe de l'assurance obligatoire. — A défaut de l'administration directe par l'Etat, sa surveil-

(1) Rappelons sur ce point les dispositions analogues de la loi de 1884, art. 65, au titre : Modification des rapports : Art. 65 § 1. — S'il se produit une modification essentielle dans les rapports qui ont servi de base au règlement de l'indemnité, un nouveau règlement peut être fait sur demande ou d'office.

§ 3. — L'élévation de la pension déterminée à l'article 5 ne peut être réclamée que pour le temps postérieur à la notification de la demande en augmentation (N. du T.).

lance extrêmement étroite eût été nécessaire et sa garantie indispensable.

Les difficultés inhérentes à ces deux formes d'assurance ne pourraient d'ailleurs être ici discutées, même brièvement. — Quant au principe des organes autonomes, il tient à peu près tout entier dans cette idée que l'assurance est organisée par des corporations de droit public, auxquelles appartiennent à la fois le patron et les assurés et à l'administration desquelles ils se trouvent collaborer dans une large mesure. Ces corporations sont elles-mêmes possesseurs des ressources destinées à l'assurance et administrent toutes les affaires qui y sont relatives par leurs organes propres sous la surveillance de l'Etat et de l'Empire.

L'organisation corporative est extrêmement diverse et présente une très grande variété. Elle a conservé ce caractère dans les novelles. — L'assurance-maladie, après comme avant, se réalise par le système tout à fait artificiel des caisses locales de maladie qui englobent tout le monde pêle-mêle. — L'assurance-accidents reste encore pour l'avenir régie par des corporations d'ordre professionnel dans lesquelles ne figurent que certaines branches déterminées d'industries; pour l'agriculture, ce sont des associations provinciales d'entrepreneurs; ce système d'organisation en corporations professionnelles a pour résultat de donner naissance à des organismes le plus souvent très vastes. — Enfin l'assurance-invalidité est, après comme avant, tout entière entre les mains d'établissements d'assurances ayant un ressort territorial limité suivant les Etats, les provinces et les cercles.

La réforme de cette organisation qu'on demandait sur beaucoup de points, surtout au point de vue du rattachement des trois assurances entre elles et de leur unité plus grande d'organisation et d'administration, a été provisoirement laissée de côté par le législateur. Les raisons qu'on a données de cet abandon se trouvent exposées complètement dans les motifs du projet de loi d'assurance-accidents de 1896, qui n'a pas abouti. (*Druck des Reichstags*, *nos 570 et 909*). C'est là qu'on peut trouver étudiées d'une manière très claire la plupart des difficultés qui s'opposent à l'unité d'organisation de l'assurance. — L'auteur des motifs conclut en ces termes : « En dé-

finitive le rattachement des diverses branches d'assurance entre elles reste désirable en principe; mais on n'a pas jusqu'à présent réussi à trouver des bases qui permettent de l'effectuer ».

Les avantages et les inconvénients de la multiplicité des organes d'assurance ne peuvent être discutés ici. — Disons seulement que l'unité plus grande d'organisation, malgré tous les efforts qu'on fait pour l'obtenir, n'est point par elle-même l'idéal. Quand la matière administrative n'est pas simple en soi, ce n'est pas en y introduisant de force l'unité, qu'on parvient à la simplifier. Au reste une organisation basée sur un prototype n'est pas toujours la meilleure. — Malgré cela cependant, une plus grande uniformité dans le système paraît désirable et réalisable. Et déjà quelques innovations des novelles portent sur ce point. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne l'institution des tribunaux territoriaux d'arbitres, communs à l'assurance-invalidité et à l'assurance accidents, et des bureaux de pensions facultatifs (*Rentenstellen*) pour l'assurance-invalidité. — De même les rapports mieux définis et mieux réglés entre les organes des différentes assurances, et les dispositions de la loi d'invalidité d'après lesquelles la corporation des gens de mer pour l'assurance-accidents peut se charger en outre de l'assurance-invalidité pour ses assurés, doivent être rangés parmi les mesures préparant l'uniformité vers laquelle on tend.

1. *Les tribunaux arbitraux communs.* — Jusqu'ici il y avait des tribunaux d'arbitres propres spécialement à l'assurance-invalidité et il y en avait d'autres propres spécialement à l'assurance-accidents. Des premiers dépendaient les établissements d'assurance ; des autres, les corporations professionnelles d'assurance. Les uns avaient un ressort territorial et se trouvaient juridiquement compétents pour toutes les questions concernant l'assurance-invalidité quelles que fussent les catégories d'assurés d'un établissement donné, les autres au contraire ne l'étaient seulement que pour les assurés de la catégorie professionnelle et de la branche d'industrie auxquelles s'étendait la corporation d'assurance, et ils avaient le plus souvent un ressort très vaste comme ces corporations elles-mêmes.

Par la loi de révision, les tribunaux d'arbitres des deux assurances ont été fondus en une institution unique désignée sous le nom de « Tribunaux arbitraux d'assurance ouvrière » (*Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung*).

La fusion, à la vérité, a été opérée de telle façon que les tribunaux de l'assurance-accidents ont été supprimés (L. de revis., art. 3 § 2), leurs affaires transportées aux tribunaux arbitraux d'assurance-invalidité (art. 3 § 1 *ibid*), dont la composition et la procédure ont du être modifiées par suite de ce transfert (art. 4 sqq, *ibid*); les nouveaux tribunaux arbitraux ne doivent plus être considérés seulement comme tribunaux d'assurance-invalidité auxquels les affaires de l'assurance-accidents auraient été transférées à titre accessoire. Ce sont des tribunaux particuliers auxquels ressortissent juridiquement au même titre, et d'après la loi, les affaires des deux assurances. Ce sont des institutions communes pour elles deux. Au point de vue de leur charge, ils constituent des tribunaux d'État; au point de vue de la couverture de leurs dépenses, les frais en sont supportés corporativement et à titre commun par les établissements d'assurances et les corporations. Les parts respectives se calculent d'après le nombre de procès ressortissant au domaine de chaque espèce d'assurance. Pour l'organisation et la procédure des nouveaux tribunaux arbitraux, voir L. d'ass. rural., art. 103 et suivants et les modifications introduites par la loi de révision dans les articles 3 à 10.

2. *Les bureaux de pensions de l'assurance-invalidité.* — A la nécessité d'une plus grande cohésion dans les vastes corporations professionnelles d'assurance-accidents on a pu répondre, dans une certaine mesure, par une division en sections pourvues d'organes propres et par l'institution d' « hommes de confiance » (*Vertrauensmänner*) locaux. Il existait également, dans l'assurance-invalidité des agréés ou hommes de confiance institués comme organes locaux (L. d'inv. et loi de révision, art. 51 § 3). Ils ont été supprimés par la Novelle. Pour faciliter, en attendant, les rapports immédiats devenus impossibles des organes directeurs des établissements d'assurance avec les assurés, notamment pour apprécier, d'après des observations personnelles, le besoin des pensions récla-

mées, la novelle a pourvu d'avance au remplacement des hommes de confiance, en instituant dans son projet des bureaux de pension locaux obligatoires, comme organes nouveaux de l'établissement d'assurance. Sur les conclusions de la commission du Reichstag, ces bureaux de pensions ont été maintenus dans la Novelle, mais à titre d'organes simplement facultatifs. Ils sont tout d'abord chargés par la loi de fournir aux autorités administratives inférieures d'Etat leur collaboration dans les décisions que l'établissement d'assurance a à prendre sur les demandes d'octroi de pensions et dans le cas de suppression de celles-ci, ou encore dans le cas de remboursement des contributions. Cette collaboration ne leur donne pas un droit de décision propre mais simplement un droit d'avis, relativement aux affaires qui leur sont proposées. Sur d'autres questions d'assurance le président de l'établissement peut requérir encore leur conseil. Les bureaux de pensions peuvent être créés pour remplacer les autorités administratives inférieures (1), ou bien par le comité directeur de l'établissement d'assurance lui-même, ou bien, en cas de besoin, par l'autorité centrale d'Etat. Ils ont alors la compétence en matière d'avis qu'ont habituellement les autorités administratives inférieures. Il peut leur être en outre attribué, dans une mesure limitée, un droit de décision et de contrôle en matière de paiement des contributions (L. d'ass.-inval., art. 57 et suiv., art. 79 et suiv.).

3. *Rapports entre les organes de l'assurance.* — Les caisses de maladie, les corporations d'assurance-accidents et les établissements d'assurance-invalidité ont chacun, à la vérité, leur cercle propre d'action dans l'ordre spécial d'affaires ressortissant à chaque espèce d'assurance. Cependant la limitation de l'objet de chaque assurance n'est pas à ce point précise et tranchée qu'aucun point de contact soit impossible entre elles ; ainsi le cas peut se présenter d'une indemnité à fournir sur des bases différentes, par plusieurs assurances à la fois ; d'autre part aussi, les organes de l'assurance-invalidité et de

(1) L'art. 79 dit : « en vue de la solution des affaires qui incombent aux autorités administratives inférieures en vertu des articles 57, 58 et 59 » (N. du T.).

l'assurance accidents ont un intérêt à ce que, dans le cas d'indemnités qui ressortissent à leur compétence, les secours pour maladie, qui précèdent le plus souvent ces indemnités, aient été fournis ponctuellement. La réglementation des rapports juridiques de cette nature, qui se présentent très souvent entre les diverses assurances, était jusqu'à présent insuffisante : les novelles l'ont sur bien des points approfondie et améliorée. On ne peut à cet égard que renvoyer aux dispositions qui s'y réfèrent. Elles concernent en partie le droit d'initiative des secours et leur transmission entre les assurances, en partie les demandes de compensation ou de cession, et enfin les règles de procédure (Cf. L. d'ass.-inval., art. 18 sqq., art. 49 sqq., L. d'ass.-acc., art. 11 sqq., art. 25 sqq., et L. d'extens., art. 76 sqq.).

4. *Situation particulière de la corporation d'assurance des gens de mer.* — A côté des autres particularités qui sont relatives à la corporation d'assurance-accidents des gens de mer, l'article 11 de la loi d'assurance-invalidité donne un développement nouveau au droit pour cette corporation de se charger, avec l'approbation et après la décision du Conseil fédéral, de l'assurance-invalidité pour les personnes qui sont occupées dans les exploitations appartenant à la corporation et d'y pourvoir par la fondation d'une institution spéciale, d'après les règles de la loi d'Empire. Cependant ce privilège considérable n'a été établi que sous la condition que cette corporation fournisse dans certains cas déterminés une assistance aux veuves et aux orphelins de leurs membres (1). (Voir les détails d'exécution dans mon commentaire de la loi d'ass.-inval., art. 11).

(1) C'est ce que dit l'art. 11. — « Toutefois l'autorisation relative à une telle institution ne doit être donnée que si la corporation organise en même temps, pour les ayants-droit des personnes qui y sont assurées, une assistance de veuves et d'orphelins. Si de telles institutions sont réalisées, *les personnes auxquelles elles sont destinées y sont assurées en vertu de la loi.*

Art. 11. § 6. — Les assurés, lorsqu'ils prennent à titre temporaire du service sur des navires étrangers, leur famille restant du moins en Allemagne, ou que pour d'autres motifs ils quittent l'occupation assujettie à l'obligation de l'assurance, doivent être admis à continuer l'assurance en conformité des dispositions de la présente loi, non seulement pour l'assurance contre l'invalidité mais encore pour l'assistance des veuves et des orphelins (N. du T.).

Par la novelle interprétative de la loi maritime d'assurance-accidents, il est créé pour l'assurance-accidents des ouvriers de la petite industrie et de ceux de la pêche maritime et côtière, nouvellement assurés par la loi d'assurance maritime, un établissement d'assurance analogue à celui qui a été constitué pour la corporation professionnelle du bâtiment. Les frais de cet établissement sont divisés. La corporation supporte les frais d'administration. Quant aux frais des indemnités, ils sont supportés moitié par les principales associations communales des Etats côtiers, moitié par les entrepreneurs des exploitations relevant de l'établissement d'assurance (L. d'ass.-acc. marit., art. 152 et suivants).

5. *Extension du rôle de l'assurance.* — Une autre innovation, commune aux établissements et aux corporations d'assurance, est le nouveau rôle qu'on leur donne en matière d'emploi des secours. A la vérité, le principe est encore maintenu que ces corporations, comme d'ailleurs les caisses obligatoires d'assurance-maladie, ne peuvent en matière d'assurance se charger arbitrairement d'affaires autres que celles qui sont réglées par la loi. Néanmoins à ce point de vue leur compétence se trouve élargie.

La loi d'ass.-inval. (art. 45) autorise les établissements d'assurance, sous l'homologation du Conseil fédéral, à faire emploi des excédents de leur fortune particulière (1) en allocations autres que celles qui sont prévues par la loi, dans l'intérêt économique des assurés ou des pensionnés ainsi que de leurs proches.

Dans le même sens, la loi de révision (§ 23), permet aux corporations professionnelles d'assurance-accidents de créer, avec l'approbation du Conseil fédéral, des institutions ayant pour but :

1° D'assurer les chefs d'entreprises et les personnes responsables en leur lieu et place contre les charges de la responsabilité.

2° De constituer des fonds de rente et des caisses de pen-

(1) « Excédents, dit l'article 45, qui dépassent les sommes nécessaires à titre permanent pour faire face à leurs obligations » (N. du T.).

sions pour les chefs d'industrie, pour les membres de la corporation et les personnes assurées par elle, pour les fonctionnaires de la corporation de même que pour les proches de ces personnes.

Mais toutes ces institutions ne peuvent être fondées que par voie de participation simplement volontaire des affiliés.

§ V

Il ressort de ce qui précède que les novelles ont fait quelque chose pour rendre l'organisation plus simple et plus cohérente. Il est cependant une autre considération qui me paraît d'une importance plus fondamentale et plus décisive. C'est qu'une organisation vraiment rationnelle s'impose pour chaque institution avec une nécessité d'autant plus impérieuse que les ressources qui font l'objet de l'administration et de l'emploi sont plus considérables.

L'assurance ouvrière s'étend d'après les plus récentes statistiques à environ 9 millions de personnes assurées contre la maladie, 17 millions contre les accidents, 12 1/2 millions contre l'invalidité. Elle a effectué entre les années 1885 et 1898 une recette d'ensemble d'environ 3.326.000.000 de marks pour l'assurance et possède un capital d'à peu près un milliard à administrer (1).

Que l'administration de sommes pareilles doive être coûteuse, cela est évident; on aperçoit aussi en même temps, sans qu'il soit besoin de plus amples considérations, toutes les économies qu'une organisation vraiment rationnelle peut réaliser, et tout ce qui peut au contraire être gaspillé dans des institutions imparfaites. — En organisant l'assurance avec le concours d'organes autonomes, on a pu faire d'importantes économies en ce sens qu'une grande partie des affaires sont confiées à des agents qui n'ont que des fonctions purement honorifiques, sans traitement. Le système d'administration et de justice n'est pas couteux non plus. — D'autres simplifications ont été encore introduites sur certains points par les

(1) Statistisches Jahrbuch fur das Deutsche Reich, 1900, P. 192, S. 99 (N. de l'auteur).

novelles. — On peut en particulier signaler, en ce qui concerne l'assurance invalidité, le système plus large de recouvrement des contributions (L. d'ass. inval art. 148 et suiv.) (1), la détermination des conditions de validité des timbres pour les périodes excédant une semaine (art. 130), les dispositions des articles 135, 138 § 2, 146, 147 sur la cessation de validité des cartes-quittances (*Quittung Karten*), la délivrance des cartes récapitulatives (*Sammel Karten*), la procédure du report sur ces cartes (2), et les présomptions légales basées sur l'acquittement régulier des timbres (3).

Dans les novelles d'assurance-accidents on peut relever aussi la détermination plus précise du domaine et de la composition des corporations professionnelles (art. 28 L. d'ass accid.), la nouvelle disposition de l'article 95 et de la loi de révision,

(1) Les contributions pour le compte des établissements d'assurance-invalidité peuvent être recouvrées dorénavant par les caisses de maladie, par des caisses minières, par des autorités communales ou par d'autres organes désignés par l'autorité centrale d'Etat ou enfin par des bureaux de recouvrement locaux qui doivent être organisés par l'établissement d'assurance. Les établissements d'assurance sont tenus d'allouer une rétribution, qui doit être fixée par l'autorité centrale d'Etat, aux caisses de maladie, aux autorités communales et autres organes désignés par l'autorité centrale d'Etat qui sont chargés du recouvrement des contributions (N. du T.).

(2) Art. 135. — Une carte quittance cesse d'être valable si elle n'est pas présentée pour être échangée dans un délai de deux années à dater du jour de la délivrance indiqué sur la carte. Si l'on est fondé à admettre que le retard dans l'échange de la curte n'est pas imputable à une faute de l'assuré, le comité directeur de l'établissement d'assurance du lieu d'occupation, peut sur la demande de l'assuré reconnaître la carte quittance comme encore valable.

Art. 138, § 1. — Les cartes quittances qui sont remises doivent être envoyées à l'établissement d'assurance du ressort et par celui-ci à l'établissement d'assurance dont elles portent le nom.

§ 2. — Celle-ci a le droit de reporter sur des cartes récapitulatives (comptes individuels), la teneur de cartes quittances du même assuré et de conserver les cartes récapitulatives à la place des pièces détaillées qui doivent toutefois être détruites. La procédure ainsi que l'établissement de la carte récapitulative sont déterminés par le Conseil fédéral.

(3) Les timbres régulièrement employés sur une carte-quittance régulièrement délivrée établissent la présomption qu'un lieu d'assurance conforme aux prescriptions de la loi a existé en vertu de l'obligation de l'assurance ou de l'assurance volontaire facultative, pendant le nombre de semaines de contribution pour lequel des timbres ont été fournis. Toutefois cette présomption n'existe pas lorsqu'il est constaté que les timbres n'ont été collés qu'après l'expiration d'un délai d'un mois à dater de l'échéance des contributions ou que le nombre des timbres fourni pendant une année est supérieur à celui des semaines de contribution afférentes à cette année (art. 147) (N. du T.).

d'après laquelle les corporations professionnelles peuvent ordonner pour les blessés auxquels il doit être donné une pension partielle de 15 0/0, ou moins encore de la pension totale, la conversion de cette pension partielle en un capital équivalent. De même les dispositions les plus convenables des novelles au point de vue de la distinction des entreprises principales et des entreprises accessoires (*Hauptbetrieben* et *Nebenbetrieben*) doivent être encore rangées dans cette catégorie.

Il n'en reste pas moins vrai, malgré ces mesures et quelques autres qui simplifient l'administration et la procédure, qu'une institution aussi vaste, aussi étendue, aussi complexe, nécessite une dépense sans cesse croissante de forces et de richesses à laquelle il sera bientôt absolument impossible de se soustraire. Mais l'économie n'est point au demeurant le seul, ni même le plus haut principe de l'administration. Plus importante me paraît une autre idée à laquelle on ne s'est point jusqu'ici assez attaché. Il s'agit du rapport étroit des deux principes en concours dans l'assurance ouvrière: le principe de l'assurance et le principe de l'assistance.

Une discussion approfondie de cette question serait impossible ici. Bornons-nous seulement à faire les remarques suivantes:

L'assurance ouvrière, comme on le reconnaît avec raison de tous côtés, est une institution destinée à secourir matériellement la classe ouvrière, une espèce d'assistance. — Elle n'entre point d'une manière directe dans la catégorie des institutions charitables, mais elle présente avec celles-ci bien des points de contact. — L'institution charitable secourt les nécessiteux, l'assurance-ouvrière intervient dans les cas d'incapacité de travail, l'une fournit des aumônes, l'autre des secours dus en vertu d'un droit. La forme juridique de l'assurance ouvrière consiste en ce qu'elle est un système d'assurance de droit public basé sur le principe de l'obligation imposée à chacun de s'assurer. Mais la nature des secours fournis entraîne dans bien des cas des dérogations qui font brèche à ce principe. Et cela est frappant surtout dans les relations défectueuses qui concernent la contre-valeur des charges supportées par l'assurance et leur équivalence comparée, idée sur laquelle Laband insiste avec raison; cela est visible encore dans les imperfections du sys-

tème d'évaluation des contributions d'après le risque personnel. Dans l'assurance invalidité il est le plus souvent formellement tenu compte du principe de la contre-valeur des charges en ce sens que le droit à la rente se mesure d'après les contributions même de l'assuré. Dans l'assurance-maladie il est encore le plus souvent tenu compte de ce principe de la contre-valeur matériellement, en ce sens que l'assuré supporte dans ses propres contributions la plus grande partie (2/3) du secours total. Dans l'assurance-accidents au contraire, le principe de la contre-valeur fournie par l'assuré n'existe plus, puisqu'il n'est tenu compte uniquement que du risque mentionné dans le tarif obligatoire des risques. La contribution de l'entrepreneur dans l'assurance-accidents est basée beaucoup moins sur le degré d'importance de l'entreprise que sur son degré de danger.

Pour la répartition des charges de l'assurance, la différence entre ces deux principes est d'une importance capitale. Le système actuel présente quelque chose d'arbitraire. Le traitement inégal des assurés et de leur patron et la façon inégale dont est apprécié le risque personnel ou risque de classe que les assurés mettent à la charge des organes de l'assurance, est dans l'état actuel des choses contraire aux principes du droit.

Dans l'assurance-invalidité, ces inconvénients du système se sont manifestés d'une manière particulièrement frappante au point de vue des charges financières inégales que chaque établissement d'assurance est contraint de supporter par suite de l'organisation actuelle des choses.

Je renvoie sur ce point à l'exposé détaillé des motifs du projet de loi d'assurance invalidité et à mes brèves observations dans l'introduction de mon Commentaire sur la loi d'ass. inval., p. XII sqq. ainsi qu'à mon article paru dans cette *Revue*, année 1899, p. 443 et suiv.

La plus importante innovation de la novelle sur l'assurance invalidité est précisément de porter remède aux inconvénients qui se sont produits dans la répartition des charges de l'assurance.

Par le fait qu'on ne tient pas compte du risque, les établissements d'assurance-invalidité se trouvent avoir des charges

différentes et leur situation financière est aussi très diverse, particulièrement en ce qui concerne leur patrimoine. De plus il arrive avec un tel système que l'assuré qui a le moins de risques, ainsi que son patron, supporte dans ses contributions une partie de la charge qui, au point de vue des principes purement techniques de l'assurance, devrait incomber aux assurés qui ont le plus de risques et à leur patron.

La novelle a cependant maintenu cet état de choses et elle n'a point gradué la contribution de l'Empire d'après le risque personnel. Au lieu de procéder ainsi, elle a divisé la charge totale des établissements d'assurance, qui jusqu'ici dans chaque établissement particulier retombait sur les assurés suivant leur situation respective, en une charge commune (*Gemeinlast*) qui est supportée collectivement par tous les établissements d'assurance et en une charge particulière (*Sonderlast*) qui reste au compte de chaque établissement La charge commune est constituée par les trois quarts de l'ensemble des pensions de vieillesse, les valeurs fondamentales de toutes les pensions d'invalidité, les majorations de pensions par suite des semaines de maladie et les transformations obtenues en ramenant les arrérages de pensions à des chiffres ronds (1) (*Rentenabrundungen*). La charge particulière est constituée par toutes les autres obligations de l'établissement d'assurance (2) Cf. mon Commentaire loi d'ass. inval., p. 94 (Tableau).

Conformément à cette division, la totalité des ressources se

(1) Multiples de 5 pfennigs (N. du T.).

(2) Il est nécessaire, pour comprendre ces dispositions très complexes, de citer l'art. 33 qui les détermine dans le détail :

Art. 33. — « Chaque établissement d'assurance administre en toute indépendance ses recettes et sa fortune (fortune commune et fortune particulière. Ces ressources doivent couvrir la charge qui doit être supportée en commun par tous les établissements d'assurance (charge commune) et la charge particulière qui reste à supporter pour chacun des établissements d'assurance (charges particulières).

La charge commune est constituée par les trois quarts de l'ensemble des pensions de vieillesse, les valeurs fondamentales de toutes les pensions d'invalidité, les majorations de pensions par suite de semaines de maladie (art. 40, § 1) et les transformations d'arrivages de pensions en multiples de 5 pfennigs (art. 38). Toutes les autres obligations constituent la charge particulière de l'établissement d'assurance.

Pour couvrir la charge commune, on distrait dans chaque établissement

partage en un patrimoine commun à tous les établissements d'assurance (*Gemeinvermögen*) et en un patrimoine particulier à chaque établissement (*Sondervermögen*) Chacun de ces patrimoines est formé d'une partie correspondante du revenu total qui constituait jusqu'à présent le patrimoine de chaque établissement particulier. Dans le compte de la fortune commune doivent entrer 4/10 de la totalité des contributions (L. d'ass. inval., art. 33 § 3). Sur les difficultés de procédure, relatives à la répartition des pensions. V. l'art. 125 sqq. *ibid.* (1).

d'assurance à partir du 1er janvier 1900 quatre dixièmes des contributions pour les inscrire à un compte distinct (fortune commune). Le crédit du compte de la fortune commune doit être bonifié des intérêts par l'établissement d'assurance. Le taux d'intérêt est de la part du Conseil fédéral pour les périodes déterminées dans l'art. 32, § 1, l'objet d'une détermination uniforme pour tous les établissements d'assurance.

S'il est constaté à l'expiration des périodes définies dans l'art. 32 § 1 que la fortune commune est insuffisante pour couvrir la charge commune, le conseil fédéral doit pour la période suivante statuer sur le montant de la partie des contributions qui doit être distraite pour être inscrite au crédit de la fortune commune en vue de compenser les déficits ou les excédents survenus.

Une majoration de la partie des contributions destinées à être distraites pour être portée au crédit de la fortune commune est subordonnée au consentement du Reichstag.

L'ensemble de la fortune des établissements d'assurance constituée au 31 décembre 1899, et ultérieurement la fortune des établissements d'assurances, est constituée à l'expiration des périodes définies. (N. du T.).

(1) Art. 125. — Le bureau de calcul répartit les pensions entre l'Empire, la fortune commune et la fortune particulière. Une subvention de 50 marks par pension (art. 33) et une part de pension de 18 pfennigs jusqu'à détermination différente effectuée par le conseil fédéral pour chaque semaine de contribution entrant en compte sans paiement de contribution, doivent être mises à la charge de l'Empire (art. 40, § 2).

Le taux de majoration des pensions d'invalidité ainsi qu'un quart des pensions de vieillesse doivent être supportés par la fortune particulière de chaque Etablissement d'assurance ; toutes les autres parts de pensions par la fortune commune. Les valeurs de majoration tombent à la charge de l'Etablissement d'assurance qui a reçu les contributions correspondantes ; le quart de chaque pension de vieillesse doit être réparti entre les Etablissements d'assurance qui ont reçu les contributions pour le pensionné intéressé et cela en proportion de la valeur de ces contributions. L'Etablissement d'assurance qui donne l'ordre de paiement doit recevoir en une fois, à la fin de l'exercice, le remboursement de valeur du capital des parts de pensions qui tombent à la charge de la fortune particulière d'un autre Etablissement d'assurance (art. 126).

Pour fixer la proportion selon laquelle les paiements de pensions effectués dans l'exercice écoulé doivent être remboursés par la poste, le bureau de calcul détermine pour chaque année et pour chaque Etablissement d'assurance la valeur

En somme si par ces mesures on a pu pour l'avenir porter remède aux inconvénients essentiels, il reste cependant d'importantes différences entre les établissements d'assurance au point de vue de leur patrimoine et de leurs ressources. Et ces différences pourront encore augmenter dans l'avenir.

Pour l'assurance-accidents, aucune mesure analogue n'a jusqu'à présent été prise, et il ne semble pas qu'il en soit question.

R. Piloty.
Professeur à l'Université de Würzburg.

(Traduit et annoté par A. Altmann).

du capital des pensions en cours dont l'ordre de paiement émane de l'Etablissement d'assurance considéré, ainsi que la part qui en incombe à l'Empire, à la fortune commune et à la fortune particulière de chacun des Etablissements d'assurance. Le conseil fédéral formule les dispositions relatives au calcul de la valeur du capital (N. du T.).

MONTESQUIEU ET J.-J. ROUSSEAU

(*2e article*)

CHAPITRE II

Montesquieu et J.-J. Rousseau utilisent tous les deux pour l'explication de l'origine de la société les conceptions courantes de l'état de nature et du contrat social. Le premier, comme le fit remarquer déjà Mirabeau, admit même l'idée de l'âge d'or qui aurait précédé l'établissement du gouvernement politique (1).

La théorie de l'état de nature est exposée par Montesquieu au début de l'*Esprit des lois*. Il n'y voit qu'une hypothèse commode pour l'explication de certains phénomènes. Il le dit nettement dans sa *Défense* en déclarant qu'il « ne lui a pas été défendu plus *qu'aux autres philosophes et aux écrivains du droit naturel*, de considérer l'homme sous divers égards », qu'il « lui a été permis de supposer un homme comme tombé des nues, laissé à lui-même et sans éducation, avant l'établissement des sociétés » (2).

On retrouve également chez lui la théorie du contrat avec l'indication de son but, de son fondement, de ses clauses. Le

(1) V. *Lettres persanes*, l. XIV. Voici les passages les plus caractéristiques : « Comme le peuple grossissait tous les jours, les Troglodytes crurent qu'il était à propos de se choisir un roi : ils convinrent qu'il fallait déférer la couronne à celui qui était le plus juste et ils jetèrent les yeux sur un vieillard vénérable ». Le vieillard averti de cette élection leur tint le langage suivant : « Je mourrai de douleur d'avoir vu en naissant les Troglodytes libres et de les voir aujourd'hui assujettis... Je vois bien ce que c'est ! votre vertu commence à vous peser. Dans l'état où vous êtes, n'ayant point de chef, il faut que vous soyez vertueux malgré vous ; ce joug vous paraît trop dur : vous aimez mieux être soumis à un prince et obéir à ses lois, moins rigides que vos mœurs. Vous savez que pour lors vous pourrez contenter votre ambition, acquérir des richesses : et que, pourvu que vous évitiez de tomber dans les grands crimes, vous n'aurez pas besoin de la vertu ».

(2) V. *Op. cit.*, p. 43-44.

but de la société, c'est la conservation, l'utilité commune. A ce point de vue le groupement familial ne diffère pas du groupement politique et cette assimilation est également faite par J.-J. Rousseau (1).

Il résulte du contrat que « si un prince, bien loin de faire vivre ses sujets heureux, veut les accabler et les détruire, le fondement de l'obéissance cesse ; rien ne les lie, et ils rentrent dans leur liberté naturelle ». Montesquieu recherche les bornes du contrat et il se demande si les sujets peuvent transférer au prince un pouvoir sans bornes ; il répond par la négative.

« Nous ne pouvons pas, nous dit-il. donner à un autre plus de pouvoir sur nous que nous n'en avons nous-même ; or nous n'avons pas sur nous-même un pouvoir sans borne ; par exemple, nous ne pouvons pas nous ôter la vie ; personne n'a donc... sur la terre un tel pouvoir» (*Ibid*).

Dans la théorie que nous venons d'exposer il semble que l'auteur de l'*Esprit des lois* rappelle le contrat qui serait intervenu entre le prince et le peuple. Dans d'autres passages, il présume un contrat où les parties sont la société et l'individu. Le terme *prince* qu'il emploie toujours perd sa signification précise (2).

Enfin Montesquieu prévoit les clauses les plus importantes du contrat sur lesquelles se fondent la propriété et la liberté (3).

Mais tout cela n'est qu'une hypothèse destinée à aider à

(1) « Un mari, une femme, un père, un fils ne sont liés entre eux que par l'amour qu'ils se portent ou par les bienfaits qu'ils se procurent : et ces motifs divers de reconnaissance sont l'origine de tous les royaumes et de toutes les sociétés ». L. P. I. C. IV. *Contrat social.* L. I. Ch. IV.

(2) Ainsi, à propos du suicide, dont il reconnaît le droit à l'individu malgré les prétentions contraires de la société, Montesquieu met dans la bouche d'Usbec les paroles suivantes : « Pourquoi veut-on que je travaille pour une société dont je consens de n'être plus ; que je tienne malgré moi une convention qui s'est faite sans moi ? La société est faite sur un avantage mutuel ; mais lorsqu'elle me devient onéreuse, qui m'empêche d'y renoncer ? Le prince veut-il que je sois son sujet quand je ne retire pas les avantages de la sujétion » ? V. *Lettres persanes*, l. LXXVI.

(3) « Comme les hommes ont renoncé à leur indépendance naturelle pour vivre sous les lois politiques, ils ont renoncé à la communauté naturelle de biens pour vivre sous des lois civiles. Ces premières lois leur acquièrent la liberté, la seconde la propriété ». V. *Esprit des lois*, l. XXV. ch. XV.

l'explication de certains faits ou un tribut forcé rendu aux opinions courantes.

Pour lui, la société était un fait et un fait naturel (1).

Dans sa *Défense de l'Esprit des lois,* Montesquieu nous précise sa pensée surce point et nous dit que, pour lui, la convention qu'on met à la base de la vie sociale n'est pas l'origine des idées de justice qui lui préexistent ; qu'il y a des lois de justice et d'équité avant l'établissement des sociétés ; que c'est précisément pour cela qu'il considère les lois comme des rapports nécessaires résultant de la nature des choses (2).

J.-J. Rousseau ne raisonne pas autrement. Nous avons déjà eu l'occasion de constater que, pour lui aussi, les idées de justice précèdent l'établissement des sociétés et que le contrat ne pouvait pas abroger la loi naturelle (3).

Nous rappelons encore qu'il considérait lui-même les recherches sur les origines des sociétés humaines comme « des raisonnements hypothétiques et conditionnels... semblables à ceux que font tous les jours nos physiciens sur le système du monde » (4).

Jean-Jacques ne croyait pas à la réalité de l'état de nature auquel aurait mis fin un contrat formellement passé entre les intéressés. C'est par ce trait précisément qu'il se distingue de Locke et de ceux qui le précédèrent pour se rapprocher de la conception du contrat social de Kant et de Fichte (5).

J.-J. Rousseau diffère également de ses prédécesseurs par un

(1) « Si les hommes n'en formaient point, nous déclare-t-il dans ses *Lettres persanes,* s'ils se quittaient et se fuyaient les uns les autres, il faudrait en demander la raison, et chercher pourquoi ils se tiennent séparés ; mais ils naissent tous liés les uns aux autres ; un fils est né auprès de son père, et il s'y tient ; voilà la société et la cause de la société ». l. XCIV.

(2) *Défense,* p. 13.

(3) *Suprà,* p. 26.

(4) Et lire encore ce qui suit dans son *Discours sur l'inégalité parmi les hommes* : « Si je me suis étendu si longtemps sur *la supposition* de cette condition primitive, c'est qu'ayant d'anciennes erreurs et des préjugés invétérés, j'ai cru devoir creuser jusqu'à la racine » et un peu plus loin : « J'avoue que les événements que j'ai à décrire ayant pu arriver de plusieurs manières, je ne puis me déterminer sur les choses que par des *conjectures* » et dans le *Contrat social.* L. I, ch. VI, il admet que les clauses du contrat n'ont jamais été formellement énoncées.

(5) V. sur ce point une étude suggestive du regretté David G. Ritchie, *The social contract Theory,* dans *Political science Quarterly,* 1891, p. 672.

autre trait fondamental de sa théorie. Il considère le contrat comme intervenu entre les membres de la société et non entre la société, d'une part, et le prince, d'autre part. A la vérité, Hobbes employa déjà cette construction, mais en vue d'en faire sortir une monarchie absolue, tandis que pour J.-J. Rousseau, le *Contrat social* a pour problème fondamental de « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant » (1).

Le *Contrat social* a surtout servi à J.-J. Rousseau pour établir une distinction entre le pouvoir issu du contrat et le gouvernement dont l'établissement est la conséquence de la désignation faite par le pouvoir. Ces notions étaient parfaitement connues de Montesquieu et nous verrons qu'à certains égards sa pensée est plus nette que celle de J.-J. Rousseau. On a prêté à ce dernier les théories les plus variées en s'emparant de tel ou tel terme dont il s'était servi sans y attacher le sens qu'ont cru y découvrir des interprètes. Réduite à ses justes limites, la théorie de J.-J. Rousseau sur la personnalité de l'Etat et la souveraineté est celle de Montesquieu, de la science publique de cette époque.

Commençons par Montesquieu.

Il nous affirme tout d'abord que la société et les hommes qui la composent ne se confondent pas (2). Cette société a une âme collective. « Dans toutes les sociétés, nous dit Montesquieu avec sa précision ordinaire, qui ne sont qu'une union d'esprit, il se forme un caractère commun. Cette âme uni-

(1) V. *Contrat social* l. I. ch. VI, p. 31. V. aussi l. III, ch. XVI où il déclare expressément, que l'institution d'un gouvernement n'est point un contrat. J.-J. Rousseau met le contrat à la base de la constitution de la souveraineté. L'établissement d'un gouvernement, même d'un roi héréditaire, est pour lui un simple acte de magistrature accompli par le souverain.

(2) Il le dit en contestant au vainqueur le droit de détruire les individus, comme prétendue conséquence de la destruction de la société vaincue. Bien avant J.-J. Rousseau qui déclare que la guerre est un rapport entre les Etats et non une relation entre des particuliers, Montesquieu écrivait déjà les lignes suivantes : « de ce que la société serait anéantie, il ne s'ensuivrait pas que les hommes qui la forment dussent aussi être anéantis. La société *est l'union des hommes et non les hommes* ; le citoyen peut périr et l'homme rester ». V. *Esprit des lois*, l. X, ch. III.

verselle prend une manière de penser qui est l'effet d'une chaîne de causes continue qui se multiplient et se combinent de siècle en siècle (1) ».

Les influences physiques et morales, nous dit encore le même auteur, font qu'il y a « dans chaque nation un caractère général dont celui de chaque particulier se charge plus ou moins » (2).

Montesquieu envisage donc la société comme une réalité bien distincte des membres qui en font partie. D'ailleurs, il parle constamment de corporations et de l'esprit particulier qui les anime. L'esprit de corps est un des leviers sur lesquels il compte ; il fait allusion aux innombrables corps : corps de magistrats, corps de nobles, corps du peuple, corps de représentés. Il va même jusqu'à assimiler l'Etat à un corps, au moins sous certains rapports. Il parle de la mort des Etats qui « comme toutes les *choses humaines* ont une fin », de leurs maladies (3). Ces rapprochements fortuits ne font pas allusion sous sa plume, bien plus précise pourtant que celle de Jean-Jacques, à une théorie déterminée. C'est une habitude de langage qui vient du moyen âge.

On rencontre, au contraire, dans l'*Esprit des lois*, des expressions où le gouvernement est assimilé à un mécanisme. Dans sa célèbre théorie de la séparation des pouvoirs, il nous parle de « trois puissances qui devraient former un repos ou une inaction », mais qui « par le mouvement nécessaire des choses », seront contraintes « d'aller de concert ». C'est encore un ressouvenir des expressions, fréquemment usitées pendant cette période comme celles de freins, balance des pouvoirs, théorie de contrepoids. Seule l'affirmation de la personnalité de l'Etat reste certaine. C'est la société qui, dans la pensée de Montesquieu, forme l'Etat. Elle peut être envisagée comme « réunion de toutes les forces particulières », mais « les forces particulières ne peuvent se réunir sans que toutes les

(1) V. *De la politique*, p. 161, Dans les *Mélanges inédits de Montesquieu*.

(2) V. *Essai sur les causes, op. cit*, p. 137. Montesquieu conseille au législateur de se conformer à cet esprit général de la nation. *Esprit des lois*, ch. LXIX. ch. IV et V : « Plusieurs choses gouvernent les hommes : le climat, la religion, la loi... d'où il se forme un esprit général qui en résulte ». « C'est au législateur à suivre l'esprit de la nation ».

(3) *L'esprit des lois*, LXI, ch. VI.

volontés se réunissent». Dès lors, l'Etat c'est la réunion des volontés (1). Voilà la volonté indiquée comme organe de l'Etat ; ou plutôt la volonté c'est la souveraineté. Montesquieu dit très nettement : « La volonté du souverain est le souverain lui-même » (2) ; pour lui les suffrages du peuple sont ses volontés (3). Il y a dans un Etat une volonté générale dont le pouvoir législatif est l'organe (4).

Les actes de la volonté générale sont caractérisés précisément par cette circonstance qu' « ils ne s'exercent sur aucun cas particulier ». C'est là un des traits de la loi, œuvre de la puissance législative, expression de *la conscience publique* (5).

Ces définitions qui, sans doute, ne s'appliquent pas dans la pensée de Montesquieu à toutes les situations et à tous les Etats, mais dont la formule précise se trouve chez lui, le rapprochent singulièrement de J.-J. Rousseau. Seulement, tandis que ce dernier fait le point central de sa doctrine de la distinction entre l'Etat et le gouvernement, Montesquieu, occupé moins par les idées abstraites que par les hommes, distingue surtout la structure du gouvernement de son principe. La distinction entre le souverain et le gouvernement est pour lui une chose qui va de soi.

La ressemblance entre la doctrine de ces deux auteurs devient encore plus frappante quand ils examinent les divers rapports sous lesquels on peut envisager le citoyen dans un Etat, tantôt sujet, tantôt membre de l'Etat. « Le peuple, dans une démocratie, nous dit Montesquieu, est à certains égards, le monarque ; à certains autres, il est le sujet (6) ». En parlant de la Constitution anglaise, c'est-à-dire d'une monar-

(1) « L'Etat serait comme un homme abattu par la maladie, qui n'a point de passion parce qu'il n'a point de force » et voir tout le chapitre XXVII, du livre XIX d'où nous avons extrait cette citation.

(2) V. *Esprit des lois*, L. I, ch. III.

(3) V. *Esprit des lois*, l. II, ch. II.

(4) V. l. XI, ch. VI : « Les deux autres pouvoirs n'étant l'un que la volonté générale, l'autre que l'exécution de cette volonté générale ».

(5) V. *Esprit des lois*, l. XIX, ch. XXVII : « Les lois n'y étant pas faites pour un particulier plutôt que pour un autre (il s'agit de l'Angleterre)». V. aussi *Lettres persanes* « quelles que soient les lois, il faut toujours les suivre et les regarder comme la *conscience publique* à laquelle celle des particuliers doit se conformer toujours », l. CXXIX.

(6) V. *Esprit des lois*, l. II, ch. II.

chie, Montesquieu nous dit que dans ce pays les hommes peuvent se considérer comme des confédérés, comme « monarques », par ce fait seul que les lois n'y sont pas faites, « pour un particulier plutôt que pour un autre » (1).

J.-J. Rousseau exprimera cette même pensée en disant que le citoyen sera libre, et que l'Etat sera une véritable République si la loi caractérisée par la généralité de ses dispositions, organe de la personnalité de l'Etat, s'impose à tout le monde et même aux gouvernants. C'est, en effet, ce qu'il y a de plus clair dans sa pensée, c'est vers cette idée que tend tout son *Contrat social* avec ses inductions.

Il se distingue de Montesquieu à cet égard uniquement par la portée qu'il donne à ses définitions devant être dans sa pensée exactes partout, et par l'énergie avec laquelle il insiste sur la distinction entre l'Etat et le gouvernement. Il est vrai qu'il emploie parfois des expressions auxquelles on a prêté après lui un sens particulier qui n'était pas certainement le sien. Voyons, en effet, de très près ses idées sur les points qui viennent d'être indiqués.

Le point central de la doctrine politique de J.-J. Rousseau, nous l'avons dit, c'est la distinction entre le souverain et le gouvernement. Il y revient sans cesse avec insistance, comme les auteurs du XVIe siècle qui s'appliquaient à distinguer la couronne du roi, qui appelaient ce dernier fonctionnaire, magistrat et même commis. J.-J. Rousseau reprend cette distinction et l'accentue. Les auteurs du XVIe siècle considéraient l'établissement du gouvernement comme le résultat d'un contrat d'institution intervenu entre le roi et ses sujets. Ils en déduisaient cette conséquence, que le roi, n'exerçant ses fonctions qu'en vertu d'un pacte, était subordonné dans l'exercice de sa fonction à certaines conditions dont l'inaccomplissement pourrait avoir des conséquences plus ou moins importantes, parfois même la déchéance du roi. Locke acceptait encore la théorie du contrat d'institution et l'utilisait dans un but libéral, ce qui était naturel étant donné que dans l'histoire d'Angleterre on en fit une application certaine aux Stuarts et que l'histoire de l'Ecosse enregistra plusieurs

(1) LXIX, ch. XXVII.

cas de contrats intervenus entre le roi et les représentants de la nation. Mais la plupart des auteurs, y compris Grotius, invoquaient la théorie du contrat pour justifier le pouvoir absolu du roi, ce qui permettait de concilier la théorie de la souveraineté nationale avec la monarchie illimitée, puisqu'on admettait que le peuple pouvait se dépouiller de tous ses droits en faveur du roi. J.-J. Rousseau, impressionné par cet usage de la théorie du contrat, en modifia les termes et la portée. Il accepte avec ses prédécesseurs le contrat dans la mesure où il sert à fonder la société, mais il le repousse quand il s'agit d'expliquer l'établissement d'un gouvernement politique. En accentuant la distinction entre la souveraineté et le gouvernement, il fait dériver la première directement du contrat et le dernier d'un acte de nomination faite par le souverain. A part cette distinction, il utilise l'ancienne construction Ainsi, ses prédécesseurs étaient obligés de commencer par transformer la nation en personne juridique pour faire d'elle une partie capable de contracter et de transférer ainsi son droit en faveur du roi. J.-J. Rousseau procède de même, il fait sortir la personnalité de l'Etat du contrat (1).

Comme pour contracter il faut faire un acte de volonté, J.-J. Rousseau toujours conformément à la tradition fait de la volonté l'organe de la personne morale. Il se conforme encore à la même tendance en assignant à l'Etat comme but la satisfaction de certains intérêts, la conservation (2).

J'ai déjà fait remarquer que le contrat de J.-J. Rousseau est une simple hypothèse à laquelle il a recours pour en faire découler ses théories ; on peut même dire que la théorie du contrat le gênait pour l'explication de la personnalité de l'Etat. Ce qui caractérise véritablement d'après lui une personne

(1) Voici, d'après lui, le processus qui conduit à la constitution de la personnalité de l'Etat. « Chacun de nous met en commun sa personne et sa toute-puissance sous la suprême direction de la volonté générale et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout ». « A l'instant, continue-t-il, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté ». V. C. I, liv. I, ch. VI, p. 33.

(2) V. Henry Michel, *Idée de l'Etat*, p. 4 et suiv. En cela Rousseau de même que Bossuet subissent encore l'influence de la conception patrimoniale de l'Etat V. *Ibid.*

morale, c'est l'existence d'un moi particulier, distinct de l'individualité de ceux qui composent le groupement. Aussi, pour lui le corps du gouvernement a une personnalité morale, il est en petit « ce que le corps politique qui le renferme est en grand » et pourtant il n'est pas issu d'un contrat, il ne vit que d'une « vie empruntée » et « il n'existe que par le souverain » (1).

En faisant reposer l'existence de la personne de l'Etat sur le pacte social, il en arrive à déclarer que l'Etat est dissous dès le moment où le gouvernement usurpe la souveraineté en l'utilisant dans un but particulier (2). Ce n'est pas du tout la conséquence du contrat puisque les gouvernants ne sont pas des contractants, mais J.-J. Rousseau revient ici, sans s'en apercevoir, aux raisonnements des auteurs qui envisagent l'institution du gouvernement comme un véritable contrat et qui le déclarent rompu quand les clauses de la convention étaient violées.

Dans d'autres cas, c'est la théorie du contrat qui a été sacrifiée par J.-J. Rousseau pour sauver la notion de l'Etat. Ainsi le contrat social est accepté et la souveraineté de l'Etat reconnue par le fait qu'on séjourne sur le territoire d'un Etat (3). Cette entorse à la théorie du contrat atténue ce qu'il y a de dangereux pour la personnalité de l'Etat dans la condition de l'unanimité exigée par J.-J. Rousseau pour l'établissement de l'Etat (4). Il faut d'ailleurs noter que cette même condition devient une garantie pour l'Etat puisque la société ne peut être dissoute que par le consentement unanime des membres de la société (5). Il faut aussi prendre en considération que, d'après l'auteur du *Contrat social*, la fondation de la société intervient dans un moment où les hommes sont parvenus à ce point que « les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature, l'emportent par leur résistance

(1) *Contrat social*, l. III ch. I. p. 99.

(2) « A l'instant que le gouvernement usurpe la souveraineté, le pacte social est rompu ». *Contrat social*, l. III, ch. X.

(3) L. IV, ch. II, p. 186 : « Quand l'Etat est institué, habiter le territoire, c'est se soumettre à la souveraineté ».

(4) *Gouvernement de Pologne*, ch. IX, J.-J. Rousseau fait cette réflexion à propos du *liberum veto* où il aperçoit le côté dangereux de sa doctrine.

(5) *Contrat social*. l. I, ch. VI, p. 29.

sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état ». A moins de se résigner à leur disparition, les hommes placés dans cette situation s'entendront vite sur l'unique clause que comporte le contrat.

Quant à la forme du gouvernement, son établissement n'entre pas dans les prévisions du contrat social. Elle est plutôt, J.-J. Rousseau le reconnaît lui-même, « l'ouvrage du hasard et de la fortune que celui du peuple ou encore la conséquence du climat » (1).

Malgré l'exaltation de la « volonté générale » qu'il ne confond pas avec la « volonté de tous », J.-J. Rousseau n'arrive pas à dégager nettement la notion de la personnalité de l'Etat. Sa théorie du contrat l'arrête à chaque instant. Il a pourtant compris que chaque peuple a une physionomie morale à lui qui ne découle pas uniquement du contrat. Il parle « des institutions nationales, qui forment le génie, le caractère, les goûts et les mœurs d'un peuple, qui le font être lui et non un autre » (2).

On a voulu découvrir chez lui la théorie de l'Etat organisme. Elle lui est encore moins propre que les théories que je viens d'exposer. Cette théorie de la société organisme paraît être affirmée par J.-J. Rousseau, particulièrement dans l'*Economie politique* où il déclare que « le corps politique, pris individuellement, peut être considéré comme un corps organisé, vivant et semblable à celui de l'homme » (3).

Il parle également dans son *Contrat social*, de la mort du corps politique qui « aussi bien que le corps de l'homme

(1) *Projet de Constitution de la Corse*, cité d'après Dreyfus-Brisac, *Cont. social*, p. 147 note 2. J'ai déjà fait remarquer (*suprà*) comment J.-J. Rousseau à mon avis emprunte aux auteurs du moyen âge leur procédé de construction de la personnalité de l'Etat. Aussi, croit-il que l'unanimité s'obtiendra facilement comme par suite d'une grâce. Dans le chapitre II, du livre IV « Du suffrage » (p. 175) il prévoit aussi la possibilité de l'unanimité quand « les citoyens, tombés dans la servitude, n'ont plus ni liberté, ni volonté ».

Cette unanimité est insuffisante pour fonder un Etat.

(2) *Gouvernement de Pologne*, ch. III.

(3) *Extraits de l'Economie politique* cités par M. Dreyfus-Brisac dans son édition du *Contrat social*, p. 170-171, J.-J. Rousseau continue : « le pouvoir souverain représente la tête ; les lois et les coutumes sont le cerveau principe des nerfs et siège de l'entendement, de la volonté,... ; les finances publiques sont le sang ; les citoyens sont le corps et les moyens qui font mouvoir vivre et travailler la machine,... »

commence à mourir dès sa naissance et porte en lui-même les causes de sa destruction » (1). Mais on ne peut tirer de tous ces passages de conclusions précises. Tout d'abord, J.-J. Rousseau lui-même en poursuivant la comparaison entre le corps de l'homme et le corps politique, nous dit que tandis que « la constitution de l'homme est l'ouvrage de la nature, celle de l'Etat est l'ouvrage de l'art » (2). Ailleurs, il considère l'Etat comme un« corps artificiel et l'assimile au gouvernement qui lui aussi est un corps artificiel » (3).

Il lui arrive encore de dire que le législateur « est le mécanicien qui invente la *machine* » et que le prince « n'est que l'ouvrier qui la monte et la fait marcher » (4). Nous connaissons déjà ces assimilations. En outre, il faut faire remarquer que l'assimilation de l'Etat à l'organisme va contre l'esprit de la doctrine de Rousseau. L'individu alors n'est pas l'unité absolue dont la volonté est le point initial du contrat et de la société. Il s'en est rendu compte lui-même et il proteste contre la tentation de considérer, par exemple, le genre humain comme autre chose qu'une « idée purement collective qui ne suppose aucune union réelle entre les individus » (5) parce qu'alors la source de la vie politique serait la société et non l'individu. J.-J. Rousseau ne veut nullement de cette conception. On peut déduire de ces assimilations seulement cette

(1) L. III, ch. XI.

(2) *Ibid.*

(3) *Contrat social.* l. III, ch. II.

(4) Le *Système de J.-J. Rousseau*, par Dreyfus-Brisac à qui nous empruntons les deux dernières citations, *Revue internationale de l'Enseignement*, 1895, p. 544-545.

(5) Cette citation est tirée d'un passage qui figurait dans le premier projet du *Contrat social* ; il fut rétabli par M. Dreyfus-Brisac et inséré dans son édition du *Contrat social* p. 244-249. Examiné de près, ce passage confirme notre première indication d'après laquelle J.-J. Rousseau loin d'expliquer logiquement la transformation des volontés individuelles participant au contrat en volonté générale, donne des raisons qui la nient. Pour lui, ce n'est qu'au cas où on considérerait le genre humain comme une *union réelle* entre les individus, et il repousse cette conception, que le bien et le mal publics ne seraient *pas seulement la somme des biens et des maux particuliers comme dans une simple agrégation, mais résideraient dans la raison qui les unit*. Par conséquent pour lui la société est un simple groupement et n'est que cela, elle ne réside pas dans la raison qui unit ses membres ; je le répète, ce qui opère la transformation des volontés individuelles en une volonté collective, c'est le *deus ex machina* de Suarez, c'est un acte de foi dans la conscience de l'individu. Autrement on ne voit pas comment se crée l'âme collective, la volonté générale de la personne morale.

conclusion qu'il considérait l'Etat comme une personne ayant une individualité palpable. Ici encore c'est une habitude de langage qui vient du moyen âge et même de l'antiquité et qui se conserva au XVIIIe siècle (1).

Ainsi donc, dans toutes ces matières, J.-J. Rousseau se rencontre avec Montesquieu. Ce dernier a même, à notre avis, mieux compris la personnalité de l'Etat. En revanche, le premier dégage admirablement bien le rapport entre la volonté générale et la loi. Ici il n'est plus gêné par sa théorie du contrat. Au contraire, elle lui permet de remonter à chaque instant à la source de la souveraineté, volonté unanime devenue volonté générale, et de déclarer la généralité des dispositions de la loi comme en étant le trait le plus caractéristique.

Ayant ainsi défini la loi (2), il a pu laisser de côté le contrat social pour déclarer que l'Etat peut être toujours appelé république, c'est-à-dire que la souveraineté n'y est pas confondue avec le gouvernement, chaque fois qu'il est régi par des lois, « car alors seulement l'intérêt public gouverne et la chose publique est quelque chose ». (3) La légalité est donc la suprême garantie en dernière analyse. Mais comment faire triompher cette légalité? Montesquieu et J.-J. Rousseau y répondent différemment ; ils se rencontrent pourtant sur un

(1) Elle se conserve si bien qu'il y a à cet égard une ressemblance frappante entre le *Contrat social* et la *Grande Monarchie de France*, de Seyssel. Dans cette dernière (édit. de 1583) se trouve ce qui suit :

« Jusqu'à ce que par volonté de Dieu et de par communes causes de la nature qui ne peut créer ni produire aucune chose perpétuelle, et qui ne soit subjecte à corruption, le temps de la déclination et dissolution vienne ce qui est nécessaire tôt ou tard... Mais tout ainsi que les hommes mortels d'autant vivent plus longuement et en meilleure santé qu'ils sont de meilleure complexion... tout ainsi s'entretiennent plus longuement et en meilleure sorte, les seigneuries et états qui sont mieux établis et policés ». (*Op. cit.* 9) et voici le passage correspondant de J.-J. Rousseau dont j'ai déjà donné quelques citations : « le corps politique, aussi bien que le corps de l'homme commence à mourir dès sa naissance et porte en lui-même les causes de sa destruction, mais l'un et l'autre peuvent avoir une constitution plus ou moins robuste et propre à le conserver... Il ne dépend pas des hommes de prolonger leur vie, il dépend d'eux de prolonger celle de l'Etat aussi bien qu'il est possible en lui donnant la meilleure constitution qu'il puisse avoir.» V. *Contrat social*. l. III, ch. XI, p. 161.

(2) L'objet des lois est toujours général...., considère donc les sujets en corps et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu ni une action particulière ». *Contrat social* l. II, ch. VI, p. 65.

(3) V. p. 68.

point, sur la nécessité de diviser les fonctions et les pouvoirs d'une certaine façon. Tous les deux reprennent et modifient l'ancienne conception du gouvernement mixte que nous allons suivre dans leur ouvrage, et qui nous permettra d'étudier leurs idées sur les rapports entre les pouvoirs (1).

II

Les théories du gouvernement mixte, de la séparation des pouvoirs sont claires en apparence, mais prêtent à des sens différents quand on les serre de près. De nos jours particulièrement on s'applique à en obscurcir le sens, à en contester l'utilité. Les attaques subies par le principe de la séparation des pouvoirs, qu'on essaye d'appuyer sur l'autorité de J.-J. Rousseau, proviennent de la méconnaissance du lien qui rattache cette doctrine au passé. En les observant chez Mon-

(1) Je n'insiste pas sur leurs théories des gouvernements. Montesquieu comme J.-J. Rousseau avouent leur préférence pour la démocratie dont le premier trouve le modèle dans l'antiquité et l'autre à Genève. Si J.-J. Rousseau appelle son régime préféré aristocratie, c'est que, d'après lui, dans une démocratie idéale, *toutes les fonctions* auraient dû être exercées par le peuple et l'on se trouve en présence d'une aristocratie quand l'administration proprement dite appartient aux plus éclairés, à un petit nombre élu au suffrage universel par le peuple. Il ne faut pas oublier cette conception particulière de J.-J. Rousseau. Tous les deux ils ne considèrent pas la monarchie comme le gouvernement le plus parfait. Montesquieu qui a commencé par dire dans ses *Lettres persanes* que la monarchie est « un état violent » n'est pas plus indulgent au fond pour elle dans l'*Esprit des lois*. J.-J. Rousseau critique la monarchie héréditaire en se servant des termes qu'on retrouverait avant lui, par exemple chez Seyssel qui envisage l'éventualité d'un roi « imbécile entaché de plusieurs vices et imperfections », jeune enfant (v. passage cité).

Je note ensuite que J.-J. Rousseau emprunte à Montesquieu sa théorie des territoires qui répondaient à différentes formes d'Etat. L'idée de l'Etat fédéral est développée également par Montesquieu ; elle tient plus de place chez J.-J. Rousseau parce qu'il préfère les petits États, seuls capables de s'adapter à la forme démocratique et au gouvernement direct.

Je remarque ensuite qu'ils jugent tous les deux les différents gouvernements d'après la puissance qu'ont les intérêts particuliers et les dangers dont ils menacent le bien général. Cette préoccupation des intérêts particuliers était commune aux hommes de l'époque et Seyssel en parle aussi ; il aurait préféré le gouvernement aristocratique s'il ne craignait pas la lutte et le triomphe des intérêts particuliers. *op. cit.*, p. 2. On trouve les théories de Montesquieu et J.-J. Rousseau auxquelles nous faisons allusion dans l'*Esprit des lois*, l. II, l. III et surtout au chapitre V où Montesquieu affirme que « la vertu n'est pas le principe du gouvernement monarchique ». Voir particulièrement le chapitre VI ; dans le *Contrat social*, l. III, ch. I-V.

tesquieu et J.-J. Rousseau, en constatant leur tendance commune, nous verrons la portée précise de cette doctrine.

De tout temps, la philosophie politique s'appliqua à trouver le moyen de limiter l'exercice d'un pouvoir absolu. C'est là une tendance naturelle à l'esprit de l'homme. Mais les procédés de limitation du pouvoir varient avec les temps et le degré d'avancement de la science politique. Avant que cette science soit arrivée à se dépouiller de sa base théologique, quand la puissance politique est réputée tirer son autorité d'une investiture directe ou indirecte émanant du ciel, la limite apportée à l'exercice du pouvoir royal, c'est de lui qu'il s'agissait surtout, vient de la loi divine, de la loi naturelle, d'une force extérieure.

Cette limitation ne se traduit pas par l'établissement d'une institution positive créée à cet effet. Elle est admise par les absolutistes les plus déterminés. Ce procédé de limiter le pouvoir commence à se préciser, à porter le nom suggestif de frein (la théorie de trois freins chez Seyssel) quand le gouvernement politique, analysé non plus comme une simple création divine mais aussi comme une institution humaine est assimilée à une machine dont le fonctionnement répond à un but, à une utilité déterminée. Les procédés de limitation du pouvoir font un nouveau progrès quand réapparaît une doctrine, déjà formulée par Aristote, du gouvernement mixte qui tend à se traduire par une certaine organisation politique. Réduite à sa plus simple expression, elle peut être formulée ainsi :

Il y a dans la société plusieurs forces représentées par le principe royal, par la noblesse et la démocratie. Quand la forme de l'Etat attribue toute la puissance à une seule de ces forces, il y a gouvernement simple, monarchie, aristocratie ou démocratie ; on peut, au contraire, concevoir un Etat mixte où tous les éléments sont appelés à participer à l'exercice de la puissance publique ; il y a alors Etat mixte ou gouvernement mixte qui reposent sur le même principe, mais qui le réalisent autrement, ou par la division de la souveraineté ou par la division du gouvernement (1).

(1) On retrouve l'écho de cette conception de nos jours et notamment, après la Révolution de 1848, dans les discussions de l'Assemblée constituante sur l'organi-

On peut diviser la souveraineté même, en faisant intervenir, comme on le faisait au XVIe siècle, et c'est le cas, par exemple, de Hubert Languet, un contrat au moment même de l'établissement de la société politique. Par ce contrat, sont investis de la puissance publique, le roi en premier lieu, et après lui les états généraux, les parlements, les magistrats, les villes, certains officiers du royaume. Comme à cette époque la distinction de la souveraineté et du gouvernement n'est pas encore familière aux esprits, on est facilement porté à croire que le même contrat a pu fonder la souveraineté et établir le gouvernement. Le même contrat a pu donc conférer non seulement une certaine part de la puissance publique mais aussi et surtout de la souveraineté. D'ailleurs, même dans la théorie des gouvernements mixtes, il ne s'agissait pas de distribuer les pouvoirs d'après les fonctions en lesquelles on pouvait analyser l'Etat, mais il s'agissait de donner une parcelle de pouvoir aux différentes forces sociales représentées par des ordres et classes.

Il pouvait arriver en fait que certaines fonctions exercées par une classe déterminée finissent par lui être attribuées à titre de privilège grâce à la puissance de la tradition et du principe héréditaire au moyen âge, mais ce n'était pas le but des partisans des gouvernements mixtes. Affirmée avec une énergie particulière au XVIe siècle, elle eut pour but surtout de limiter la toute-puissance du roi, de désigner les ma-

sation du pouvoir exécutif. On opposait à cette époque la division des pouvoirs à la séparation des pouvoirs. On divisait les pouvoirs en les attribuant aux différentes forces sociales qui se disputaient la souveraineté ; on séparait les pouvoirs, en confiant l'exercice de la puissance publique à des titulaires distincts et indépendants Les républicains croyaient qu'on divisait les pouvoirs en faisant émaner le pouvoir exécutif d'une délégation populaire distincte, en le faisant nommer au suffrage universel. Ils croyaient plus conforme au nouvel état des choses, au triomphe de la démocratie la désignation du Président par l'Assemblée. Mais dominés par le même point de vue, les royalistes et les orléanistes convertis à la République préféraient un chef du pouvoir exécutif tirant son mandat sinon d'un principe différent, au moins, d'une investiture populaire spéciale qui faisait de lui un représentant au même titre que l'Assemblée législative. V. Tchernoff, *op. cit.*, p. 460 et suiv. V. sur cette doctrine, dans le passé. R. Treumann, *Die Monarchomachen*, 1895 ; H. Baudrillart, *Bodin et son temps*, 1853 ; G. Weill, *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion*, 1892, et v. aussi, Esmein, *La théorie de l'intervention internationale chez quelques publicistes français du XVIe siècle. Nouvelle revue historique*, 1900, t. XXIV, p. 549.

gistrats qui, en qualité de cocontractants, pouvaient demander compte au roi de l'usage qu'il faisait de la puissance publique. Pourtant, l'organisation contemporaine des classes ne resta pas sans influence sur cette doctrine puisque pour limiter le pouvoir royal on faisait appel aux fonctionnaires, aux magistrats, aux classes, aux assemblées, aux villes qui avaient socialement et politiquement le plus d'autorité.

Au point de vue des personnes désignées pour participer à l'exercice de la puissance publique dans le gouvernement mixte, des changements pouvaient se produire résultant de la confiance qu'inspirait à l'auteur du système telle ou telle autorité ou de la réelle puissance sociale d'une classe à une époque donnée. Ainsi le roi reste toujours la pièce maîtresse de l'édifice, mais son rôle pouvait être limité par la collaboration nécessaire des corps intermédiaires notamment par la noblesse. Pourtant, je le répète, dans cette théorie, la distribution de la puissance publique, souveraineté ou gouvernement, n'a pas pour base l'analyse des différentes fonctions que comporte l'Etat. D'ailleurs, l'analyse des fonctions de la souveraineté était à peine ébauchée. Tous les efforts des auteurs du XVIe siècle tendaient seulement à la démonstration qu'il fallait distinguer la couronne, titulaire idéal de la souveraineté du roi, qui l'exerçait, et qui n'était qu'un fonctionnaire, mais les attributions renfermées dans ces fonctions n'étaient pas classées suivant un critérium rationnel. Bodin, Grotius et quelques autres écrivains essayèrent de relever les différentes marques de la souveraineté comme, par exemple, le droit de légiférer, de faire la guerre, de commander l'armée, de battre monnaie, etc. Mais de cette classification on ne tira qu'une conséquence, c'est que le roi étant seul chargé de la souveraineté, devait seul en posséder les marques. Il ne faut pas oublier qu'à cette époque certaines de ces attributions étaient exercées par des seigneurs. Pour les en dépouiller, il fallait démontrer que la souveraineté étant indivisible, ses diffé-

(1) M. Esmein — dans son cours d'histoire du droit public, professé à la Faculté de droit de Paris en 1896-1897 : *Les théories politiques en France au XVIe siècle* — analyse avec détail les différents systèmes proposés par les auteurs protestants ou catholiques.

rentes marques ne pouvaient appartenir qu'au roi (1). Voilà où en était l'état de la question avant Montesquieu (2). Il commença par reproduire toutes les doctrines qui le précèdèrent avant d'arriver à sa théorie définitive qu'il formula dans l'*Esprit des lois*.

En parlant des monarchies européennes dans ses *Lettres Persanes*, Montesquieu les considère comme des gouvernements absolus limités premièrement, par les mœurs et la religion du peuple, secondement, par leur propre intérêt qui les engage à ne pas abuser de leur pouvoir (3). Il s'agit ici d'une limitation extérieure ne reposant pas sur une force politique. Mais l'auteur envisage aussi la situation où la puissance serait partagé entre le peuple et le prince. Il ne la croit pas probable, parce que, d'après lui, la monarchie est un état violent, qui dégénère tôt ou tard en despotisme ou en république, et où l'équilibre est trop difficile à garder (4). Montesquieu s'occupa donc des deux hypothèses à la fois, du partage du pouvoir entre plusieurs forces sociales, roi et peuple, et d'une combinaison tendant à l'établissement d'un équilibre.

Il nous dira plus tard dans l'*Esprit des lois* que les anciens qui ne connaissaient pas « la distribution des trois pouvoirs » dans le gouvernement d'un seul, ne pouvaient se faire une idée juste de la monarchie (5). Il ajoutera que, les pouvoirs intermédiaires, subordonnés et dépendants, constituent la nature des gouvernements monarchiques (6).

Ces deux théories ne se confondent pas dans la pensée de Montesquieu ; il contribue pourtant à la confusion en se servant du même terme pouvoir (7) qui n'avait pas le même sens

(1) V. Sur les marques de la souveraineté, M. Esmein, *Eléments du droit constitutionnel*, 3e édit., p. 300.

(2) Je laisse de côté l'opinion isolée de Hubert Languet, qui parle déjà de la séparation des pouvoirs.

(3) *Let. Pers.*, Let. CII.

(4) *Ibid.*

(5) *Esprit des lois*, l. XI, ch. II.

(6) L. II, ch. IV.

(7) Cela ne doit pas nous étonner, Montesquieu n'employait pas toujours les mots dans le même sens. Exemples, l'usage différent du mot *vertu*, du mot *principe* du gouvernement qu'il remplace ailleurs par le mot ressort.

dans les deux théories : dans l'une il voulait dire « fonction », dans l'autre « classe, ordre, corps », une certaine force sociale. La théorie des pouvoirs intermédiaires, dont la présence constitue un des traits essentiels du gouvernement monarchique, est l'évolution de la théorie des gouvernements mixtes ; c'est la théorie des classes, envisagée au point de vue politique. Au XVIe siècle, c'est le roi qui était le personnage prépondérant dans cette combinaison, puis, les forces se déplacent et, après le triomphe complet de la monarchie, commence un retour offensif des classes privilégiées qui, à leur tour, seront évincées par une autre classe intermédiaire, celle dont parle J.-J. Rousseau, celle dont reparlera Guizot. Dans la pensée de Montesquieu, la noblesse était la force sociale la plus importante après le roi. Pour connaître bien sa pensée sur ce point, il faut consulter le texte primitif de l'*Esprit des lois* qui subit une modification considérable notamment dans le chapitre qui s'occupe « des lois dans leur rapport avec le gouvernement monarchique », où Montesquieu déclare que « le pouvoir subordonné le plus naturel est celui de la noblesse ». Dans le texte primitif Montesquieu en voulant caractériser la situation des pouvoirs en question les appelle « pouvoirs intermédiaires et subordonnés » ; dans le texte définitif, après l'intervention de la censure, il ajoute aux mots pouvoirs intermédiaires et subordonnés « et dépendants ». Il altère entièrement sa pensée première en ajoutant les deux phrases suivantes, également absentes dans le premier texte : « *j'ai dit les pouvoirs intermédiaires subordonnés et dépendants En effet le prince est dans la monarchie la source de tout pouvoir politique et civil* » (1). Mais l'idée première de Montesquieu n'en reste pas moins claire ; il place à côté du roi une puissance intermédiaire qu'il envisage comme force sociale, mais non comme fonction.

Il est évident qu'elle pouvait profiter de ses avantages, de ses privilèges pour accaparer les fonctions publiques. C'est par ce côté, en effet, que la théorie de Montesquieu prêtait le plus à la critique. Lui, il voyait dans les pouvoirs intermé-

(1) Voir Edition Laboulaye qui reproduit les textes donnés par M. Vian. T. VI, p. 326-327.

diaires des forces qui s'interposaient entre le roi et le peuple. Il prenait donc ce qui existait, ce qu'il trouvait debout pour imposer un frein à la toute-puissance du roi, mais il fut sur ce point devancé par son siècle qui lui reprocha de se laisser dominer dans la circonstance par des préjugés de classe. Helvétius écrivait, à ce sujet, à un de ses amis ces lignes qui résument la critique que s'attira la doctrine de Montesquieu sur ce point : « L'esprit de corps nous envahit de toutes parts. Sous le nom de corps, c'est un pouvoir qu'on érige aux dépens de la grande société. C'est par des usurpations héréditaires que nous sommes gouvernés. Sous le nom de Français, il n'existe que des corporations d'individus et pas un citoyen qui mérite ce titre. Les philosophes eux-mêmes voudraient former des corporations (1) ».

Cette conception des classes intermédiaires devait rencontrer un accueil d'autant moins favorable que vers cette époque la nation avait plus de confiance dans le roi dont on désirait faire l'arbitre des luttes sociales, le représentant des intérêts généraux de la nation, que dans la noblesse qu'on envisageait comme une classe parasite ne vivant que de privilèges (2).

En résumé, on reprochait à Montesquieu d'avoir admis que le pouvoir pouvait constituer un privilège héréditaire au profit d'une classe. On reprenait même contre lui les arguments de Bodin pour démontrer que la souveraineté était indivisible et qu'elle ne pouvait pas se démembrer (3).

Il faut bien tenir compte de la nature des critiques dirigées contre cette première conception de Montesquieu des pouvoirs intermédiaires. Il en sera tout autrement de la théorie qu'on appelle communément la théorie de la séparation des pouvoirs. Malgré quelques ressemblances avec la conception pré-

(1) *Lettre d'Helvetius à Saurin*, Laboudaye, édit citée, t. VI., p. 320-321. V. aussi la lettre du même à Montesquieu, p. 316-317.

(2) Dans la discussion à propos du veto royal, cette conception du roi arbitre entre les classes et représentant des intérêts généraux a été affirmée par Mirabeau : elle est admise en partie par Mably, *Des droits et des devoirs des citoyens*, la fin de la lettre septième. Le passage débute comme suit : « Si les Français et les Anglais n'avaient pas chez eux une maison privilégiée qui occupe la première place dans la société, soyez sûr que l'Etat, déchiré par les divisions, les haines, l'ambition, la rivalité... aurait bientôt un despote ».

(3) Voir Brochure. *De l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente*, 1790, que je cite d'après la *Bibliothèque de l'homme public*, 1790, t. III, p. 44 et suiv.

cédente, elle en est entièrement différente. Après avoir semblé réunir ces deux théories dans ses *Lettres persanes*, Montesquieu la formule pour la première fois dans la *Grandeur et décadence des Romains* où il loue ceux-ci « d'avoir sagement divisé la puissance publique en un grand nombre de magistratures qui se soutenaient, s'arrêtaient et se tempéraient l'une l'autre » (1). La théorie se précise et prend son caractère définitif et tout à fait original dans l'*Esprit des lois*.

Il faut noter tout d'abord que ce n'est pas Montesquieu qui lui donne le nom qu'elle porte ; les termes dont on se sert pour la désigner ne traduisent qu'une partie de la pensée de l'auteur. Montesquieu dit « partage », « division », « distribution », « des puissances », « des pouvoirs ».

Sa théorie est plus complexe. Elle contient une idée philosophique, une analyse de la puissance publique dont Montesquieu indique les principes, une théorie de la balance des pouvoirs, c'est-à-dire l'étude des rapports qui doivent exister entre les pouvoirs.

De même que les théories précédentes, sa théorie a pour but l'établissement de la liberté. La constitution de l'Angleterre lui permet de dégager la distribution des pouvoirs la plus apte à assurer la liberté. Mais il en conçoit d'autres. Il appliqua les mêmes termes à la distribution des pouvoirs, qu'il constatait dans les anciennes monarchies grecques (2). C'est le modèle fourni par l'Angleterre qui lui paraît être le meilleur et c'est en l'analysant qu'il construit sa théorie. Le principe fondamental qui lui sert de guide lui est suggéré par l'observation de la nature humaine. Il ne s'agit pas du roi, de la noblesse, de telle classe déterminée ; il s'agit de l'homme, de sa psychologie ordinaire, et non pas de l'homme en face du ciel, refréné par la crainte de Dieu. Montesquieu se débarrasse de toutes ces situations encombrantes ; il va droit à l'homme, à l'homme qu'il observe, qu'il connaît, qu'il aperçoit par la puissance de son génie, le même sur le trône que partout ailleurs, et il constate que « c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abu-

(1) Chap. XI.
(2) *Esprit des lois*, l. XI, ch. IX-XI.

ser », qu'il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Il en tire cette conclusion que « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut, que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (1).

Cela ne veut pas dire que les fonctions devraient être entièrement séparées entre elles ; cela est impossible, parce que les hommes titulaires d'une certaine fonction ont la faiblesse de tendre toujours à la toute-puissance et à l'absorption des autres fonctions pour augmenter leur pouvoir ou plutôt leur puissance. Mais on peut, en prenant en considération le pouvoir qui résulte de l'exercice d'une certaine fonction, essayer de *balancer* une puissance par une autre ; on peut établir entre elles certains rapports qu'une bonne constitution se chargera de maintenir. Avant d'établir ce système de balance des pouvoirs, il faut commencer par scinder le bloc du gouvernement en différentes fonctions. Montesquieu le fait, précédé de Locke dont la doctrine est surtout une idée de combat contre la royauté et, par là, incomplète, tandis que l'auteur de l'*Esprit des lois* nous présente une théorie positive, d'une généralisation hardie.

Voici comment Montesquieu analyse les différentes fonctions du gouvernement. Il y a une puissance législative qui aura pour fonction d'exprimer la volonté générale. Cette fonction s'accomplira par des lois faites pour un temps ou pour toujours, par la correction et l'abrogation de celles qui sont faites (2). La puissance exécutive a pour fonction l'exécution de la volonté générale. Rentrent aussi, d'après Montesquieu, dans ses fonctions les relations extérieures avec les autres Etats, les mesures à prendre pour établir la sûreté et prévenir l'invasion. Le pouvoir judiciaire constitue essentiellement une fonction dont Montesquieu a le premier compris l'importance. Elle se caractérise par ce fait qu'elle ne s'applique qu'à des cas particuliers ; elle doit être une simple opération logique où la personnalité du juge soit absente. Plus le gouvernement est parfait, plus la fonction du juge doit se rapprocher de celle d'un automate qui se borne à

(1) *Esprit des lois*, l. XI, ch. IV.
(2) Même livre, ch. VI.

appliquer la loi, fonction pour laquelle il ne faut au juge « que des yeux » (1).

L'attribution du titulaire à chaque fonction est inspirée également chez Montesquieu par des préoccupations d'ordre fonctionnel. Ainsi et en commençant par la puissance de juger, où cela apparaît le plus nettement, comme cette fonction doit se ramener à l'application simple de la loi, à une opération logique, mais comme la passion pourrait pourtant s'y manifester d'autant plus librement qu'il s'agit de mettre l'homme faillible en face d'une situation concrète, Montesquieu veut que la « puissance de juger, si terrible parmi les hommes devienne invisible et nulle, c'est-à-dire qu'on ne voie pas le titulaire de la fonction, mais la fonction elle-même ».

Pour cela, il faut que cette fonction ne soit attachée « ni à un certain état, ni à une certaine profession.» Pour ce qui concerne la fonction de juger, Montesquieu répudie toute attribution de cette magistrature à un corps quelconque, pas même à un pouvoir intermédiaire. Il y a incompatibilité entière et absolue sur ce point entre la théorie des classes intermédiaires et le principe de la séparation des fonctions. Il en sera différemment pour l'attribution des autres fonctions. Cette même incompatibilité n'existe pas. Que doit-on demander surtout à la puissance exécutrice, quelle est la nature de son action ? Montesquieu nous dit que « cette partie du gouvernement a presque toujours besoin d'une activité momentanée » et pour cela, elle « est mieux administrée par un que par plusieurs ». Au contraire, « la puissance législative est souvent mieux ordonnée par plusieurs que par un seul ». Pourtant Montesquieu prévoit le danger qui pourrait résulter de l'attribution d'une fonction à un corps; il y répond : « les deux autres pouvoirs (législatif et exécutif) pourraient plutôt être donnés à des magistrats ou à des corps permanents, parce qu'ils ne s'exercent en aucun cas particulier, n'étant l'un, que la volonté générale de l'Etat et l'autre que l'exécution de cette volonté générale ».

L'auteur de l'*Esprit des lois* ne fait pas dans l'espèce une application voulue de la théorie des pouvoirs intermédiaires.

(1) Le chapitre commence par les mots suivants : « Plus le gouvernement approche de la République, plus la manière de juger devient fixe ».

Que les classes intermédiaires existent ou n'existent pas, sa théorie reste debout ; elle tend surtout à limiter la puissance politique par une certaine distribution, par une certaine organisation des pouvoirs. Il nous a dit lui-même que « les Anglais, pour favoriser la liberté ont ôté toutes les puissances intermédiaires qui formaient leurs monarchies (1) ». D'autre part, Montesquieu est trop bon observateur pour croire qu'on est bon fonctionnaire parce qu'on fait partie d'une classe privilégiée. C'est l'exemple de l'Angleterre, le modèle qu'il avait sous les yeux, qui détermine la désignation des titulaires des fonctions qu'il trouve dans un gouvernement. (2).

Après avoir séparé les principales fonctions que comporte le gouvernement, Montesquieu propose un système pour les balancer. Il commence par lui donner des titulaires différents, il sépare les fonctions, il indique les cas dans lesquels des rapports pourraient s'établir entre les pouvoirs et comment ces rapports sont indispensables en vue du maintien de l'indépendance de la fonction, en vue de conjurer le danger de la confusion des pouvoirs. Cette partie de sa doctrine est la plus connue, ce qui nous dispense d'insister sur elle (3).

Je remarquerai seulement que cette théorie de la *balance des pouvoirs* est l'objet principal de la doctrine de Montesquieu. Il ne s'appliquait pas seulement à séparer les pouvoirs, à les isoler les uns des autres, au contraire, il était tout prêt à les mettre en relations s'il le fallait pourvu que le but principal, le maintien de la liberté fût atteint. Au besoin, il charge

(1) Ici encore, fâcheuse confusion entre les « pouvoirs » et « les puissances ». La proximité des doctrines y est pour quelque chose.

(2) En s'occupant de la monarchie, il déclare, qu'il ne suffit pas qu'il y ait dans une monarchie des rangs intermédiaires, il faut encore un dépôt des lois, et cette institution est d'autant plus indispensable que « l'ignorance naturelle à la noblesse, son inattention, son mépris pour le gouvernement civil exigent qu'il y ait un corps qui fasse sans cesse sortir les lois de la poussière où elles seraient ensevelies ». V. *Esprit des lois*, L. II. Chap. V.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI. « Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera elle-même par la législative.

Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais, comme par le mouvement nécessaire des choses elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert ».

une branche de la puissance législative des fonctions judiciaires, s'il y voit une garantie pour l'accusé. D'autre part, sa théorie de la *balance des pouvoirs* ne comporte pas uniquement la séparation des pouvoirs. Il propose des arrangements pour les branches du même pouvoir. Ainsi, une branche du corps législatif jouira de la faculté d'empêcher l'autre de la faculté de statuer.

Montesquieu fait aussi allusion au partage des pouvoirs qui eut lieu sous la Régence et qui eut pour but de transférer « l'autorité sans bornes des ministères précédents à six ou sept conseils ». Ce ministère, ajoute-t-il, est celui de tous qui a gouverné la France avec le plus de sens (1).

Les deux théories de gouvernement mixte et de séparation des pouvoirs, distinctes l'une de l'autre dans la pensée de Montesquieu, étaient parfois confondues par ses contemporains.

Ainsi, les physiocrates appliquaient les termes de gouvernement mixte, auquel ils opposaient la monarchie économique, à toute combinaison destinée à limiter le pouvoir, à la théorie des contrepoids, à la théorie de la balance des pouvoirs (2), à la souveraineté nationale.

D'autres, par suite de la même confusion, reprochent à la théorie de Montesquieu de détruire l'unité de l'Etat et de faire intervenir une espèce d'accord, de contrat entre les différents pouvoirs (3).

Des auteurs français et des plus considérables reprendront contre cette théorie les critiques que s'attira la conception des pouvoirs intermédiaires de Montesquieu. Pour appuyer cette critique on essayera d'opposer à Montesquieu J.-J. Rousseau en qui on pense trouver l'apôtre de la personnalité de l'Etat et de son unité. Rapprochées les unes des autres, éclairées à la lumière du passé, les doctrines du *Contrat social* et de l'*Esprit des lois* vont se rencontrer une fois de plus.

(1) *Lettres persanes*, CXXXVIII.

(2) V. L'abbé Baudeau, *Introduction à la Philosophie économique*, p. 750, Collection Guillaumin 1846, t. II.

(3) V. Laband. *Le droit public de l'Empire allemand*, traduct. fr. collection Jèze, t. II p. 268.

Les théories de J.-J. Rousseau sur ce point sont extrêmement intéressantes à étudier. Elles nous montrent sur le vif le processus de sa pensée, son génie synthétique qui s'emparait des doctrines les plus diverses pour les amalgamer en une seule synthèse. J.-J. Rousseau admit la théorie de la balance des pouvoirs en lui donnant le nom de gouvernement mixte, nom qui prouve qu'il rattache dans sa pensée sa doctrine aux théories de ses prédécesseurs. La notion du gouvernement mixte subit sous sa plume une modification complète. L'auteur du *Contrat social* emprunte à l'auteur de l'*Esprit des lois* ses arguments et sa terminologie pour établir la nécessité d'une séparation entre la puissance législative et la puissance exécutive. Si les deux auteurs aboutissent à des conséquences différentes, c'est parce que l'esprit de leur doctrine n'est pas le même. Avant de développer la théorie positive de J.-J. Rousseau, nous devons nous arrêter à la partie négative de ses doctrines. J.-J. Rousseau synthétisa aussi les critiques qui furent dirigées successivement par Hobbes contre la tentative de diviser la souveraineté en marques, ce qui était contraire au principe de l'indivisibilité de la souveraineté, et celles dirigées contre la conception des pouvoirs intermédiaires, auxquels Montesquieu croyait devoir attribuer certains privilèges à titre héréditaire.

Rousseau reprocha aux politiques de diviser la souveraineté « en force et en volonté : en puissance législative, en puissance exécutive, en droit d'impôt, de justice et de guerre : en administration intérieure et en pouvoir de traiter avec l'étranger », et de faire ainsi du souverain « un être fantastique et formé de pièces rapportées » (1).

L'auteur y voyait une atteinte à l'indivisibilité de la souveraineté. Il se rencontrait ici avec Hobbes qui disait que « c'est une opinion séditieuse d'estimer que la puissance souveraine peut être partagée (2). » Hobbes réclamait l'unité de la souveraineté en faveur du roi, J.-J. Rousseau invoquait la même thèse en faveur du peuple. Mais l'indication même des attributions en lesquelles on croyait pouvoir décomposer la souveraineté prouve qu'il ne s'agit pas ici de la distribution des

(1) *Contrat social*, II. II, ch. II, p. 50.
(2) *Ibid.*, citation du *De Cive*, ch. XII.

pouvoirs de Montesquieu. J.-J. Rousseau précise sa pensée en nommant expressément Grotius, un des auteurs de la théorie des marques de la souveraineté. Il lui reproche de n'épargner rien « pour dépouiller les peuples de tous leurs droits et pour en revêtir les rois avec tout l'art possible ». En effet c'est l'usage qu'on fit de la doctrine des marques de la souveraineté. La doctrine de Grotius paraît à J.-J. Rousseau d'autant plus dangereuse, et mérite d'autant plus une réfutation particulière que le premier était un des fondateurs de l'école du droit de la nature et qu'il exerça une grande influence sur les esprits de ses contemporains.

La nécessité de distinguer le pouvoir législatif du pouvoir exécutif découle pour J.-J. Rousseau de la distinction même des fonctions accomplies par les deux pouvoirs et chez lui cette nécessité est plus impérieuse que chez Montesquieu parce qu'il accentue la différence entre la nature des actes accomplis par le législateur et le magistrat. L'un ne peut faire que les lois, l'autre que des actes de magistrature (1).

« S'il était possible, lisons-nous dans le *Contrat social*, que le souverain. considéré comme tel, ait la puissance exécutive, le droit et le fait seraient tellement confondus qu'on ne saurait plus ce qui est loi et ce qui ne l'est pas ; et le corps politique, ainsi dénaturé, serait bientôt en proie à la violence contre laquelle il fut institué ». Voilà la nécessité de séparer les deux fonctions nettement reconnue. Elle est pour lui d'autant plus indispensable qu'autrement le peuple, appelé à se prononcer sur des espèces particulières, finirait par se fausser l'esprit (2). Si J.-J. Rousseau ne dit pas nettement qu'il faut séparer les fonctions, c'est parce qu'il craint le mot. Séparer c'est pour lui diviser et il lui répugnait, d'autre part, d'assimiler le législateur à un fonctionnaire. Il réservait ce terme pour le magistrat. Au contraire, la théorie de la balance des pouvoirs ne lui inspire par la même répugnance, et il l'accepte sous le nom de gouvernement mixte (3). Il y a d'après lui des

(1) Le pouvoir législatif, une fois bien établi « il s'agit d'établir de même les pouvoir exécutif ; car le dernier n'opère que par des actes particuliers, n'étant pas de l'essence de l'autre, en est entièrement séparé ». *Contrat social*, l. III, ch. XVI, p. 173.

(2) *Ibid*., et L. III, ch. IV, p. 111.

(3) *Contrat social*, L. III, ch. VII.

gouvernements simples, où le magistrat se trouve en présence du pouvoir législatif; il y a aussi des gouvernements mixtes quand les deux pouvoirs en question, tout en conservant leur individualité, sont placés dans un lien de dépendance autre que celui qui résulte de la nature des choses. Dans le gouvernement mixte, par exemple, on divise le pouvoir exécutif entre plusieurs magistrats pour l'affaiblir s'il est trop fort et s'il menace le souverain, c'est-à-dire le pouvoir législatif. On peut même aller plus loin en établissant des *magistrats intermédiaires* qui, « laissant le gouvernement dans son entier, servent seulement à *balancer les deux puissances* et à maintenir leur droit respectif » (1).

On a donc ainsi recours à une balance des pouvoirs résultant de la présence d'un pouvoir intermédiaire qui maintient les deux dans les limites constitutionnelles. Mais Jean-Jacques admet aussi un système de balance où « les parties constitutives se trouvent dans une dépendance mutuelle » comme en Angleterre (2). Dans ses *Lettres de la Montagne*, Rousseau accepte formellement la distribution des pouvoirs appliquée par le Parlement anglais. Il l'approuve et il accepte qu'on la considère comme « un modèle de la juste balance des pouvoirs respectifs » (3).

Mais ce n'est pas elle qui a ses préférences. Poussé toujours par son esprit de suspicion, il n'a pas confiance dans la balance qui résulte d'une certaine disposition des pouvoirs eux-mêmes. Il lui faut un corps distinct, chargé spécialement de cette mission; c'est le tribunat destiné, dans la pensée de son auteur, à replacer « chaque terme dans son vrai rapport », à faire « une liaison ou un moyen terme soit entre le prince et le peuple, soit entre le prince et le souverain, soit à la fois de deux côtés, s'il est nécessaire (4). »

En déterminant les attributions du tribunat et son recrutement, il s'inspire visiblement de Montesquieu. Il faut que le tribunat n'ait aucune portion de la puissance législative ou de l'exécutive ; il dégénérera en tyrannie s'il usurpe la puis-

(1) p. 141.
(2) *Ibid.*, p. 141.
(3) *Lettres de la Montagne*, part. II. L. IX.
(4) L. IV, ch. V, p. 205.

sance exécutive, il ne doit servir que de pouvoir modérateur. Comme Montesquieu pour le jury, Rousseau conseille « de ne pas rendre ce corps permanent, mais de régler les intervalles durant lesquels il resterait supprimé » (1). Il accepte donc incontestablement la théorie de la balance des pouvoirs. Il emprunte sa structure dans la forme que lui donna Montesquieu. Il va jusqu'à parler des rangs intermédiaires ; le gouvernement est un corps intermédiaire ; il loue Genève où la puissance de fait appartient à des classes intermédiaires (2). Il croit même que dans une monarchie les classes intermédiaires ne sont pas nuisibles.

On ne peut donc opposer J.-J. Rousseau à Montesquieu comme on le fait communément. Nous sommes pourtant loin de nier la différence de l'esprit qui anime leur doctrine sur ce point comme sur d'autres. En effet, comme je l'ai déjà fait remarquer, cette différence existe. Ainsi J.-J. Rousseau, et j'y ai déjà fait allusion, ne se fie pas aux puissances intéressées, pour le bon fonctionnement de la constitution. Il craint l'usurpation des pouvoirs par les intéressés et il place à côté d'eux un organe modérateur distinct.

Parfois, au contraire, il s'imagine que la séparation sera observée par le fait même que la nature des actes, quoique accomplis par le même agent, varie. Ainsi, pour lui, le corps législatif, le souverain qui ne fait que des actes généraux, peut accomplir un acte de magistrature, par exemple, nommer un gouvernement, par une subite transformation de sa qualité. Le même corps est à la fois souverain et magistrat, suivant qu'il fait des actes généraux ou des actes spéciaux (3).

C'est là un abus de raisonnement, destiné à justifier un fait qu'il croit désirable pour la liberté du peuple, la nomination du gouvernement par ce dernier. Il y a là aussi une conséquence du système général de J.-J. Rousseau quand, laissant de côté la réalité, il oublie les hommes pour ne voir que les actes. La nature de l'action elle-même, son essence constituent pour lui une protection suffisante des libertés populaires. Sur ce point, il diffère essentiellement de Montesquieu. Il en dif-

(1) *Ibid.*, 206.
(2) *Lettres de la Montagne*, L. IX.
(3) *Contrat social*, l. III, ch. XVIII.

fère encore à un autre point de vue et toujours pour la même raison

Montesquieu comprend le rôle de la fonction judiciaire, l'efficacité des garanties d'une bonne justice, et en cela il subit l'influence de l'exemple de l'Angleterre.

En Angleterre, comme le reconnaît J.-J. Rousseau lui-même, le rôle du juge tel qu'il apparaissait à cette époque consistait à veiller sur la légalité, sur l'observation stricte de la loi (1). Par suite du fonctionnement de l'*Habeas corpus Act*, le rôle du juge paraissait important et avait sa physionomie propre, grâce à l'intervention du jury. A Genève, au contraire, la justice fut souvent administrée par des conseils qui avaient des fonctions d'ordre administratif. Il n'y avait pas de disposition fixe même en matière pénale. Ce spectacle ne pouvait pas ne pas impressionner J.-J. Rousseau. Voyant, en outre, dans toutes les autorités fonctionnant en vertu de sa constitution idéale, des agents chargés de traduire la loi naturelle, les lois de justice, il conseille de laisser au juge le pouvoir d'interpréter librement la loi, d'y « suppléer au besoin par les lumières naturelles de la droiture et du bon sens » (2). Envisagé à ce point de vue, le juge ne remplit pas de fonction différente de celle du pouvoir législatif. L'un applique la loi naturelle, réalise l'idéal social par des dispositions générales ; l'autre fait le même office dans des cas particuliers. Aussi, pour J.-J. Rousseau « la fonction de juger doit être un état passager d'épreuves sur lequel la nation peut apprécier le mérite et la probité d'un citoyen pour l'élever ensuite aux postes plus éminents dont ils est trouvé capable » (3).

Malgré ces différences sensibles, il existe dans l'œuvre des deux auteurs des conceptions communes que nous avons signalées et qui n'apparaissent qu'éclairées par le passé, ce que nous avons fait (4).

(1) « Loin que de peur de laisser un délit impuni, il soit permis dans la république au magistrat d'aggraver la loi, il ne lui est pas même permis de l'étendre aux délits sur lesquels elle n'est pas formelle : et l'on sait combien de coupables échappent en Angleterre à la faveur de la moindre distinction subtile dans les termes de la loi. » *Lettres de la Montagne*, l. V. part. I.

(2) *Gouv. de Pologne*, ch. X.

(3) *Ibid.*

(4) En répondant aux préoccupations communes de l'époque, les deux auteurs

III

Quand on quitte le domaine des constructions juridiques, pour étudier la politique de Montesquieu et J.-J. Rousseau, on retrouve encore des idées identiques, absolument d'accord avec les idées du temps.

Ainsi, l'un et l'autre, ils admettent et préconisent l'intervention de l'Etat dans les affaires de la société, dans la distribution des richesses. C'est la loi qui, d'après Montesquieu, rétablit l'égalité, trait caractéristique de l'état de nature et que la société fait perdre aux hommes (1).

C'est aussi la pensée de J.-J. Rousseau d'après lequel le pacte social a pour but de substituer « une égalité morale et légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes » (2).

L'auteur de l'*Esprit des lois* va même plus loin puisque d'après lui « l'Etat... doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit pas contraire à la santé » (3).

Dans le domaine de l'organisation politique, les deux auteurs qui, comme nous le verrons, ne sont rien moins que des révolutionnaires, autorisent l'Etat à procéder aux modifications les plus radicales, l'arment dans certaines circonstances d'une

s'occupent également des rapports entre les pouvoirs civil et militaire. Se demandant dans l'*Esprit des lois* (L. V, ch. XIX) s'il faut cumuler les fonctions militaires et civiles, Montesquieu répond que « dans une république il serait bien dangereux de faire de la profession des armes un état particulier, distingué de celui des fonctions civiles » et il continue : « s'il y avait deux états distingués, on ferait sentir à celui qui, sous les armes, se croit citoyen qu'il n'est que soldat. » Et dans un autre passage il dit encore : « pour que celui qui exécute ne puisse pas opprimer, il faut que les armées qu'on lui confie soient du peuple, et aient le même esprit que le peuple », et pour cela, entre autres moyens, il faut « que les soldats habitent avec les citoyens, et qu'il n'y ait ni camp séparé, ni caserne, ni place de guerre ». l. XI, ch. VII.

J.-J. Rousseau préconisa la milice nationale. Il n'est pas d'avis d'éparpiller les soldats dans les villes et les bourgs, surtout les soldats professionnels qui sont capables de commettre des violences à l'égard de paisibles habitants. Il craint l'esprit de cette armée professionnelle car « jamais cet esprit n'est favorable à la liberté ». *Gouvernement de Pologne*, ch. XII intitulé « Système militaire ».

(1) *Esprit des lois*, L. VIII, ch. III.

(2) *Contrat social*, l. I, ch. IX, p. 45.

(3) *Op. cit.*, L. XXIV, ch. XXIX.

toute puissance exceptionnelle. Montesquieu accepte nettement le principe : *Le salut du peuple est la suprême loi* (1).

Il admet également la suspension de la liberté individuelle par une mesure exceptionnelle, toujours sous l'influence de la constitution anglaise. Il écrit même cette phrase terrible qui sera une arme entre les mains de la Convention : « Il y a des cas où il faut mettre pour un moment un voile sur la liberté comme l'on cachait les statues des dieux (2).»

J.-J. Rousseau n'ira pas plus loin en déclarant qu'aucune loi ne lie la nation et que la revision totale de la constitution est toujours possible, mais en la subordonnant à l'unanimité (3).

En revanche les deux auteurs, par un ressouvenir de l'ancienne théorie du tyrannicide, autorisent ou acceptent la résistance à la tyrannie. Montesquieu parle avec complaisance d'un certain droit des gens, « d'une opinion établie dans toutes les républiques de Grèce et d'Italie, qui faisait regarder comme un homme vertueux l'assassin de celui qui avait usurpé la souveraine puissance. » Il y voyait « un amour dominant pour la patrie », une vertu qui « semblait s'oublier pour se surpasser elle-même », « une action divine (4) ».

J.-J. Rousseau assimilait formellement la puissance de fait d'une autorité illégitime à celle d'un brigand qui vous surprend au coin d'un bois et, d'après lui, « on n'est obligé d'obéir qu'aux puissances légitimes » (5).

Et cependant les deux auteurs sont également conservateurs ; tous les deux ils sont contre les changements, ils craignent la révolution. Montesquieu déclare qu'il a écrit son *Esprit des lois*, « pour faire aimer ce qui existe ». J.-J. Rousseau,

(1) L. XXVI, ch. XXIII. Voici le début du chapitre : « Quand la loi politique qui a établi dans l'Etat un certain ordre de succession devient destructrice du corps politique pour lequel elle a été faite, il ne faut pas douter qu'une autre loi politique ne puisse changer cet ordre ; et bien loin que cette même loi soit opposée à la première, elle y sera dans le fond entièrement conforme, puisqu'elles dépendront toutes deux de ce principe : le salut... ».

(2) *Esprit des Lois*, L. XII, ch. XIX.

(3) *Gouvernement de Pologne*, ch. IX, déjà cité.

(4) *Grandeur des Romains*, fin du chapitre XI.

(5) J.-J. Rousseau prévoyait aussi l'établissement d'une dictature (L. IV ch. VI) mais il la limitait rigoureusement L. I, ch. III, p. 17-18.

dans ses conseils aux Polonais, dans ses *Dialogues*, sur la fin de sa vie, exprime la même pensée. Tous les deux ils entourent les lois et leur abrogation des solennités particulières de nature à impressionner les esprits (1).

CHAPITRE III

I

Qu'on ne s'étonne pas après cela de rencontrer souvent les deux noms admirés par les mêmes personnes, envisagés comme guides de l'Assemblée constituante aussi bien que de la Convention. Dès avant la Révolution on voit déjà confondus les noms de J.-J. Rousseau et de Montesquieu.

Mme de Staël écrivant ses *Lettres sur les écrits de Rousseau*, avant la réunion de la Constituante, regrette que le philosophe ne soit pas « témoin du spectacle imposant que va donner la France, d'un grand événement préparé d'avance » et elle le considère comme un des auteurs de la Révolution qui allait commencer (2).

Mirabeau parle de Montesquieu et de J.-J. Rousseau avec une égale admiration. Il rectifie les idées de ce dernier, mais il les approuve et en reconnaît l'influence. Il constate que le *Contrat social* avait paru avant l'indépendance de l'Amérique anglaise : « Le républicain philosophe, écrit-il à ce sujet dans le *Courrier de Provence*, a éclairé les héros de la liberté; jusqu'alors la plupart des publicistes avaient raisonné comme des

(1) Voir pour Montesquieu, préface de l'*Esprit des lois*, *Grandeur et décadence des Romains*, ch, XVII le passage qui commence « lorsque le gouvernement a une forme depuis longtemps établie... il est presque toujours de la prudence de les y laisser » ; pourtant il admet que « la violation des lois fondamentales peut entraîner des catastrophes, » L. XIX, ch. XXVII. Dans J.-J. Rousseau, il faut voir surtout son *Gouvernement de Pologne* ch. I, où il se montre essentiellement conservateur. D'ailleurs déjà sous la Révolution certains considéraient J.-J. Rousseau comme plus conservateur que Montesquieu. Champion, *La France d'après les cahiers de* 1789, p. 226, note 2.

(2) *Œuvres complètes* 1820, t. I, 73. Elle le juge en connaissance de cause et se rend compte de la différence du système qui le sépare de Montesquieu, p. 64-66. Elle admire en lui son spiritualisme et le place à ce point de vue à côté de son père, p. 65.

esclaves... ou avaient employé tout leur esprit, comme Montesquieu, pour justifier ce qui est et farder nos institutions d'un vernis trompeur ; lui seul, étudiant les droits naturels de l'homme..., a découvert les fondements réels de la société » (1).

Le clergé et la noblesse, en formulant leurs vœux en faveur de la liberté et d'une constitution, employent des termes empruntés directement au *Contrat social* (2).

A l'Assemblée constituante un orateur dit : « Tous les membres de cette Assemblée semblent avoir pris pour guide, dans leurs différentes opinions, l'auteur immortel du *Contrat social* » (3). Le girondin Buzot, dans ses *Mémoires* sur la Révolution, invoque à la fois l'autorité de Montesquieu et de J.-J. Rousseau, et déclare que ce dernier, s'il continuait à vivre aurait été exécuté par le Comité de salut public comme adversaire de grandes villes usurpatrices de la souveraineté populaire (4).

Saint-Just, le farouche conventionnel, cite Montesquieu et blâme J.-J. Rousseau d'avoir attribué au corps social le droit exagéré de condamner à mort un de ses membres (5).

Le futur légitimiste Michaud commence par faire un éloge enthousiaste de l'auteur du *Contrat social* (6).

Chateaubriand subit à la fois l'influence de Montesquieu, dans sa *Monarchie selon la Charte,* et celle de J.-J. Rousseau qui le conduit au romantisme et au catholicisme (7).

Enfin, les deux auteurs furent également critiqués par les

(1) *Courrier de Provence,* n° XXVI, p. 4, citation empruntée à E. Walch, *Déclaration des droits de l'homme*, p. 228, Cpr. *Essai sur le despotisme, passim.*

(2) Champion, La *France d'après les cahiers de* 1789, p. 34-35.

(3) *Arch. Parl.*, 1re série, 10, p. 781.

(4) *Op. cit.*, p. 44, édit. 1823, p. 33.

Cette observation est particulièrement suggestive. Comme l'établit M. Aulard dans son *Histoire politique de la Révolution,* c'était pourtant le rôle assigné à la dictature de Paris qui distinguait seul le parti montagnard du parti girondin. Voir p. 395. J.-J. Rousseau comme adversaire résolu de la domination des capitales se rapprochait singulièrement des girondins.

(5) Saint-Just, dans les *Causeries du Lundi*, de Sainte-Beuve, t. V, p. 270 et s.

(6) Sainte-Beuve, *Causeries du Lundi*, t. 7, p. 18.

(7) Sorel, *Montesquieu*, 1887, ch. X. « Postérité de Montesquieu ; voir aussi un article de M. Janson, dans la *Grande encyclopédie*, au mot J.-J. Rousseau. Cpr. les auteurs cités par M. Champion, l'*Esprit de la Révolution française* 1887, p. 24 et suiv.

physiocrates. Ces derniers leur reprochaient de considérer comme loi et par conséquent comme règle obligatoire, toute disposition votée avec certaines formalités par une assemblée populaire ou par un corps législatif quelconque. Cent mille personnes, disait l'abbé Baudeau, n'ont pas le droit d'imposer une loi injuste (1). Les physiocrates opposaient à la conception formelle de la loi, qu'ils croyaient trouver chez les deux auteurs une notion matérielle. D'après eux, ne pouvait être revêtue d'une forme légale qu'une disposition conforme à l'ordre naturel. Pleins de confiance dans cet ordre, s'imposant par son évidence seule, ils critiquaient et condamnaient les théories de contrepoids (2), de balance qui aboutissent d'après

(1) Voir dans la collection des principaux économistes, édition Guillaumin t. II L'abbé Baudeau, *Introduction à la philosophie économique*, p. 786. « On commence dans les républiques mêmes, par confondre l'*autorité*, qui n'est et ne peut être que justice et bienfaisance, avec le pouvoir et l'action même de nuire et d'opprimer arbitrairement ; on accorde sans difficulté le caractère de loi à tout commandement émané sous telle forme de telles ou telles personnes, conforme ou non à la loi de la nature, à son ordre essentiel ».

« Que ce soit la volonté d'un seul ou la volonté de plusieurs, en quelque nombre que vous les supposiez, aussitôt qu'elle est contradictoire à la loi de justice, par essence, à l'ordre bienfaisant de la nature ; aussitôt qu'elle est oppressive, usurpatrice, destructrice, ses commandements sont purement arbitraires; la force prédominante qui les appuie est leur seul titre ; ils n'ont rien de commun avec l'*autorité*; tout au contraire, ils font précisément ce qu'elle doit empêcher et ils empêchent ce qu'elle doit procurer ».

« On a donné le nom de *lois* à toutes les volontés du souverain considéré comme tel, même à celles qui ne portent que sur les détails journaliers de l'instruction, de la protection, de l'administration ; et, parce que tous les mandataires du souverain doivent à ces règles respect et obéissance, on les a confondues avec les lois immuables de la justice essentielle, et de l'ordre bienfaisant de la nature.

« Dans cette confusion étrange, tantôt on attribue à de simples arrangements ou dispositions domestiques le caractère obligatoire, indéléble et inviolable des *lois*; tantôt on attribue aux lois le caractère versatile, de simple convenance locale et momentanée, des arrangements domestiques ».

(2) Voici dans quels termes il apprécie la balance des pouvoirs, p. 795 : « Si vous appelez, enfin, *contreforces* le choc des passions aveugles, exclusives, oppressives, usurpatrices, contre d'autres passions aveugles, exclusives, oppressives, usurpatrices, comme l'entendent et l'expliquent formellement de célèbres modernes, vous avez tort encore, parce que vous substituez la guerre à la paix, les combats à la société, la lumière aux ténèbres, les vices et les crimes aux bienfaits et à la vertu.

« Il est certain, comme vous dites, que, si deux hommes sont acharnés l'un contre l'autre, ils vaut mieux qu'ils se tiennent colletés à force égale autant qu'il est possible, et qu'ils épuisent leurs forces en vaines tentatives l'un contre

eux à des luttes et à des divisions. A l'Etat mixte, c'est ainsi qu'ils appelaient les systèmes de Montesquieu et J.-J. Rousseau, ils opposaient la monarchie économique, l'autorité tutélaire représentée par le roi obéissant à l'évidence de l'ordre naturel, nous dirions de nos jours, à la règle de droit objectif.

II

Non seulement les hommes du XVIIIe siècle rattachaient au même mouvement les doctrines de Montesquieu et J.-J. Rousseau, mais ils se rendaient compte que les idées de ces auteurs n'étaient pas inventées de toutes pièces, mais qu'elles reposaient sur un fonds d'idées existant et légué par le passé (1).

Dans ses *Observations sur l'Esprit des lois*, l'abbé de la Porte, après avoir résumé le principal ouvrage de Montesquieu, ajoute : « On trouve les mêmes choses dans presque tous les auteurs qui ont écrit sur la politique ». Seule, la forme et les idées religieuses de l'auteur de l'*Esprit des lois* attirent son attention (2).

L'auteur de la brochure, de *l'Autorité de Montesquieu dans la Révolution*, compare Montesquieu à Bodin, qui, avant tous les autres, a su soumettre l'érudition à la philosophie, « comparer les faits et tirer de ces rapprochement de vastes conséquences » (3).

Dans l'analyse de *la République* de Bodin, son auteur fait remarquer que « longtemps avant le célèbre Montesquieu,

l'autre, que si l'un prévalait pour assommer son adversaire; mais il vaudrait beaucoup mieux qu'ils ne se battissent point, qu'ils ne fussent point ennemis, et que, connaissant l'égalité de leurs forces, écoutant d'ailleurs la raison et la justice, ils allassent en paix chacun à leur ouvrage.

« Cette lutte continuelle des dépositaires de l'autorité, qui se collètent sans cesse (même à forces égales, ce qui serait la sublime perfection d'un système tant vanté et si peu digne de l'être), est évidemment un état de guerre ; le contraire de la société, le contraire dans le principe, le contraire dans l'action, le contraire dans les effets ».

(1) Nous devons l'idée première de l'influence du XVIe siècle sur le XVIIIe siècle à notre maître M. Esmein qui l'a exposée dans son cours d'*Histoire de droit public* professé à la Faculté de droit de Paris et déjà cité.

(2) *Op. cit.*, édit. de 1751, Amsterdam, p. 130.

(3) *Bibliothèque de l'homme public*, t. VII, 1790, p. 10.

Bodin avait pensé qu'il fallait accommoder les lois aux caractères des peuples et que ces caractères dépendaient beaucoup de la température et de la situation des pays que ces peuples habitaient » (1).

En s'occupant du *Contrat social* de Rousseau, Diderot disait qu'on retrouve partout la base et les détails de son *Contrat social* (2) ; un autre affirmait « que tout le venin de son livre est dans la *Servitude volontaire* de la Boëtie ».

L'impression de la continuité de l'influence de Montesquieu et de J.-J. Rousseau avec celle des siècles précédents se confirme quand on constate que des hommes comme Mirabeau citent indifféremment les auteurs du XVIe siècle, le *Contrat social* et l'*Esprit des lois*, quand on retrouve dans les Revues et Bibliothèques de l'époque des allusions précises aux auteurs des siècles passés et particulièrement aux écrivains du XVIe siècle.

L'œuvre de Mirabeau à ce point de vue est bien suggestive. Son puissant génie amalgame tout, Bodin, Seyssel, Pasquier, les auteurs de l'antiquité, les Anglais, les doctrines des physiocrates, Montesquieu et J.-J. Rousseau. Ses *Lettres de cachet*, son *Essai sur le despotisme* nous fournissent à ce point de vue des indications précieuses.

En faveur de la liberté, Mirabeau invoque l'autorité de Claude Seyssel qui écrivait « après un règne longtemps tyrannique » les lignes suivantes : « Les Français ont eu toujours liberté et licence de parler à leur volonté de toutes gens et même de leurs princes » (3).

Il reproche à un écrivain, Moreau, d'attaquer l'authenticité « de nos anciens privilèges », de vouloir prouver que « l'autorité législative ne fut pas placée dans le Champ de Mars et les assemblées qui leur succédèrent » (4).

En prenant la défense de la thèse d'après laquelle l'autorité législative de la nation commença par être placée dans le

(1) *Op. cit.*, 1790, I, p. 114.

(2) Diderot, *Essais sur les règnes de Claude, Néron et Caligula, les Plagiats de J.-J. Rousseau, sur l'éducation*, La Haye 1766, cités tous les deux d'après l'édition du *Contrat social* de Dreyfus-Brisac. Introd. p. XXXII.

(3) *Œuvres de Mirabeau*, édit. Mérilhou, 1845, t. VIII, p. 48.

(4) Il s'agit de l'ouvrage de Moreau, *Leçons de morale, de politique et de droit public*, 1773. *Op. cit.* p. 144.

Champ de Mars, Mirabeau rendait indirectement hommage à François Hotman dont l'ouvrage capital *Francogallia* contribua à répandre cette idée sur l'origine des libertés en France. Il invoque l'autorité de Bodin qu'il cite pour rappeler aux rois le conseil donné par Louis XI engageant son fils de ne « prendre tailles ni aides *si urgente nécessité et évidente utilité ne le fait faire et pour juste cause et non pas volontairement* (1) ».

Mirabeau cite encore Etienne Pasquier pour constater avec lui « qu'anciennement en France tous juges, de quelque qualité qu'ils fussent, étaient responsables de leurs jugements (2). » C'est donc dans le passé de la France et non dans la Constitution de l'Angleterre qu'il trouve ce trait de l'organisation judiciaire. Il rappelle encore Seyssel qui « écrivant sous François Ier, dit dans sa *Monarchie* que de son temps il y avait plus d'offices en France que dans tout le restant de la chrétienté (3). »

S'agit-il d'une thèse philosophique, de l'idée que la déchéance qui précéda l'entrée de l'homme dans la société, Mirabeau cite Rousseau, Montesquieu, les essais de Montaigne, milord Bolingbroke et il n'oubliera pas Cicéron et Sénèque (4).

Nous verrons un peu plus loin comment Mirabeau en réunissant tous ces éléments contribua à l'élaboration de la *Déclaration des Droits de l'homme.*

Quant on consulte les revues et publications de l'époque, on retrouve fréquemment les auteurs du XVIe siècle. Dans les *Mélanges tirés d'une grande bibliothèque* publiés en 1781, tout un volume est consacré aux « Livres de la politique du XVIe siècle (5). »

On y trouve l'analyse des œuvres de Hubert Languet, d'Etienne de La Boétie, de la République de Bodin (6).

Etienne de La Boétie, J. Bodin, Hubert Languet sont les noms qui reviennent le plus souvent. Pour ce qui concerne le premier, on voit son ouvrage de la *Servitude volontaire* réim-

(1) En italiques dans l'original, *op. cit.*, t. VIII, p. 179.
(2) *Op. cit.*, t. VIII, p. 130.
(3) *Op. cit.* p. 120, note.
(4) *Op. cit.*, p. 109.
(5) *Livres de politique du* XVIe *siècle*, 1re partie.
(6) Ce dernier est cité pour servir de contre poison aux écrits des précédents.

primé dès la première année de la Révolution. En 1789 et 1790 il fut édité à nouveau, traduit en langage moderne. Il réapparaît sous la Monarchie de Juillet avec une préface de Lamennais. L'action de la brochure se fera sentir en 1852 où la brochure de La Boétie, dans une adaption violente, devint un cri de guerre contre le tyran, après le coup d'Etat (1),

J. Bodin, Hubert-Languet dont nous avons déjà rencontré les noms, se trouvent analysés et appréciés dans une édition périodique que nous avons déjà eu l'occasion de citer et qui porte le titre de : *Bibliothèque de l'homme public*.

Cette édition est une œuvre collective publiée par de Condorcet, de Peyssonel, Le Chapelier, députés de l'Assemblée nationale et « autres gens de lettres. »

Les appréciations émises dans cette bibliothèque ne portent pas l'empreinte d'une même opinion dirigeante. Souvent les collaborateurs sont en désaccord avec Condorcet. C'est précisément ce caractère impersonnel de la publication à laquelle collaborent quelques esprits d'élite qui lui donne sa valeur. Les analyses des auteurs y sont faites de main de maître, avec une précision et une netteté remarquables. Cette Bibliothèque par sa composition même nous donne l'idée des éléments digérés par les hommes du XVIIIe siècle. La tendance générale de cet ouvrage est intéressante. « C'est l'ignorance de ses droits qui a retenu si longtemps l'homme dans les fers », constate la préface, et pour conjurer ce mal, il annonce la publication d'une bibliothèque s'adressant à toutes les classes et où les ouvrages anciens et modernes se succèdent. L'analyse de l'œuvre de Bodin est placée dans le premier volume. Quand on lit cette analyse, on se rend parfaitement bien compte de l'influence profonde que l'œuvre de Bodin a pu exercer sur les hommes de cette époque. Sans doute, il investissait d'un droit absolu le roi, mais à cette époque, nous dit le rédacteur de l'article, la représentation étant imparfaite, le

(1) Voir les détails sur ces différentes éditions de l'ouvrage de la Boétie dans les *Œuvres complètes d'Etienne de la Boétie* publiées par P. Bonnefon 1892. Introduction, p. LII, LIII, et aussi Sainte-Beuve, *Causeries de Lundi*, t. IX, Etienne de la Boetie, p. 113 et s.

Il faut encore noter M. Dezeimeris qui dans la *Renaissance des Lettres à Bordeaux*, p. 42 relève des ressemblances frappantes entre la la Boétie et Rousseau.

roi était le véritable arbitre entre les classes de la société (1).

Bodin veut que la souveraineté soit complète, perpétuelle, indépendante. Rien n'empêche de transférer ces attributs de la souveraineté royale à la souveraineté nationale. Bodin lui-même déclare que la souveraineté du roi n'est pas absolue puisqu'il affirme « qu'il n'est en la puissance d'aucun prince du monde de lever les impôts sur le peuple à sa volonté, *pas plus que de prendre le bien d'autrui* (en italique dans l'original) (2). » L'autorité de Bodin sert à renforcer la conclusion des auteurs du contrat social qui imposent à l'Etat comme principale obligation le respect de la propriété.

Bodin fait, en outre, une distinction entre les différentes monarchies et donne ses préférences à la monarchie royale qui « est conforme aux lois de la raison et de la justice » (3).

L'auteur de la *République* ne semble pas admettre le mélange entre les trois gouvernements monarchique, aristocratique et populaire, mais cela s'explique pour les hommes du XVIIIe siècle, par ce fait qu'il ne voyait pas sous les yeux l'exemple de l'Angleterre, que l'auteur de l'article sur Bodin considère comme le type du gouvernement mixte (4).

Mais surtout Bodin est pour les hommes du XVIIIe siècle, l'apôtre de la tolérance religieuse (5) ; et sur ce point le langage qu'on lui prête rappelle singulièrement Montesquieu. L'autorité de l'un s'appuie sur l'autre (6).

Ainsi, par Bodin, par Bayle, que Montesquieu et J.-J. Rousseau citent souvent et qui se trouve également analysé dans cette *Bibliothèque*, le grand mouvement réformateur du XVIIIe siècle se rattache au XVIe et lui prend son principe de

(1) P. 91-92.
(2) *Op. cit.*, p. 92.
(3) *Op. cit.*, p. 94.
(4) *Op. cit.*, p. 93.
(5) *Op. cit.*, p. 113.
(6) « L'auteur (Bodin) leur donne à ce sujet ce sage conseils : Je ne décide point, dit-il, laquelle des religions est la meilleure, quoique persuadé qu'il n'y en a qu'une vraie ; mais si le prince convaincu jusqu'à un certain point de celle qu'il professe, veut y attirer les sujets, il ne faut pas, à mon avis, qu'il use de force, *car plus la volonté des hommes est violentée, plus elle est revêche.* » *Op. cit.* p. 113.

tolérance dont Montesquieu, visiblement influencé sur ce point par Bodin, comprit toute l'importance (1).

Les rédacteurs de la *Bibliothèque* attachent une importance particulière à l'ouvrage de Hubert Languet, *Vindiciae contra tyrannos*.

Il est placé parmi ceux qui, avec La Boétie et Rousseau, développent le principe éternel sur lequel devraient s'appuyer tous les systèmes (2).

Un autre, en analysant dans le même recueil les ouvrages politiques de Milton, annonce qu'il abrègera cette analyse, parce que la plupart des principes y contenus se trouvent déjà développés dans le traité de Languet intitulé : *De la puissance légitime du prince sur le peuple et du peuple sur le prince*. Il est évident que le lecteur français qui a lu Languet n'avait pas besoin de recourir à Milton pour y découvrir des idées qui lui étaient familières depuis longtemps. Quand on relit Languet traduit en langue moderne, on voit qu'il n'a nullement vieilli à travers les siècles, dans la partie au moins traduite dans son entier et non pas seulement analysée où il s'occupe « des droits du peuple et des limites de l'autorité légitime du prince (3).

Sans doute, c'est Dieu qui institue les rois, mais c'est le peuple qui les établit, qui « leur met un sceptre à la main ». J.-J. Rousseau tente la même conciliation entre le droit divin et la souveraineté nationale. Si Dieu permet au peuple d'intervenir par ses suffrages dans l'élection des rois, c'est pour que ces derniers comprennent qu'ils se sont engagés à régner dans l'intérêt de la nation et qu'ils ne s'imaginent pas qu'ils sont d'une nature particulière à raison de laquelle « ils sont placés au-dessus d'eux comme des bergers sur des troupeaux de moutons » (4).

Non seulement les rois n'exercent leur puissance qu'en

(1) *Suprà*, et Fournol, *Bodin, prédécesseur de Montesquieu*.

(2) *Bibliothèque*, 1798, 7, p. 12 et s.

(3) *Bibliothèque*, 1790, 7, 107.

(4) *Op. cit.*, p. 108. Comparer ce passage avec les lignes suivantes du *Contrat social*, de J.-J. Rousseau (L. I, ch. II, p. 15): « Comme un pâtre est d'une nature supérieure à celle de son troupeau, les pasteurs d'hommes, qui sont leurs chefs, sont aussi d'une nature supérieure à celle de leurs peuples. Ainsi raisonnait l'empereur Caligula ».

faveur du peuple, mais tandis que la nation peut exister sans le roi, ce dernier ne se conçoit pas sans une nation (1).

Hubert Languet relève dans les coutumes certaines survivances du droit de la nation de procéder à l'élection du roi. Ce droit ne peut s'éteindre par l'oubli, parce qu'à l'origine, le peuple n'a élevé les rois que pour les rendre dépositaires de son autorité et de sa puissance « de sorte qu'ils ne brillent que d'un éclat emprunté » (2).

Guidé par cette distinction entre le roi et la nation, Hubert Languet insiste avec force sur la distinction entre la couronne et le roi, les officiers du royaume et du roi. Le gouvernement du roi étant soumis à certaines limites, peut être, d'après l'auteur, contrôlé par les états généraux, qui sont autorisés à le convaincre de tyrannie, de négligence excessive à remplir les devoirs de leurs charges (3). On s'imagine l'influence de cette affirmation écrite dans un langage ferme si l'on se rappelle que cette partie de l'argumentation de Languet fut citée textuellement dans l'arrêt de condamnation à mort de Charles Ier en Angleterre (4).

C'est dans l'ouvrage de Hubert Languet que les hommes du XVIIIe siècle pouvaient lire, bien avant la publication du *Contrat social* qui semble le reproduire textuellement, que le prince n'est qu'un commis, magistrat, fonctionnaire, que « la dignité royale n'est qu'un pesant fardeau (5) » ; que « les hommes, aimant naturellement la liberté, haïssant la servitude, nés plutôt pour commander que pour obéir, ne se sont soumis volontairement à suivre la volonté d'un autre que par l'espoir de quelque grand avantage (6) », qu'on « ne saurait prescrire contre la liberté quelque longtemps que puisse avoir duré la violence et la servitude (7) ».

(1) *Op. cit.*, p, 108 et J.-J. Rousseau, *Contrat social*, l. III, ch. I, p. 99 « Il y a cette différence essentielle entre ces deux corps (souverain et gouvernement) que l'Etat existe par lui-même et que le gouvernement n'existe que par le souverain. »

(2) *Op. cit.* p. 112 et J.-J. Rousseau, *Contrat social*, passage déjà cité, p. 101 « bien que le corps artificiel du gouvernement... n'ait en quelque sorte qu'une « vie empruntée et subordonnée ».

(3) *Op. cit.*, p. 121.

(4) Gooch, *The History of englisch democratic ideas*, 1898, p. 16.

(5) P. 129 (Bibliothèque).

(6) P. 123.

(7) *Op. cit.*, p. 125.

Un auteur anglais reconnaît que les *Vindiciæ contra tyrannos* sont le premier ouvrage qu'enregistre la science de l'histoire moderne qui « construit une philosophie politique en prenant pour base certains droits inaliénables de l'homme » (1). C'est par ce trait de l'œuvre de Languet que M. Gooch explique son énorme influence même en dehors de la France ; et pourtant, le même auteur considère comme enfantin le raisonnement qui tendrait à envisager le mouvement du XVIe siècle comme ayant exercé une influence directe sur les hommes de la Révolution (2).

Cette affirmation est au moins étrange ; elle ne s'explique que par l'habitude qu'ont conservée certains savants étrangers d'envisager la Révolution comme sortie d'un mouvement d'aberration des esprits exaltés par des formules abstraites sur la société et l'homme, ou comme ayant sa racine directe dans la révolution anglaise et dans la guerre d'Indépendance des Etats-Unis. Sans doute, la transmission des idées et surtout leur élaboration successive, ne peuvent pas être observées dans toutes leurs phases depuis le XVIe siècle jusqu'au XVIIIe siècle, mais le lien entre ces deux siècles n'est pas contestable. Il est certain, au moins, pour la question de la tolérance religieuse, et tous les auteurs sont d'accord que les luttes pour les libertés religieuses furent le point de départ de la conquête des autres libertés. Il en est de même pour la distinction, capitale en droit public, entre la couronne et le roi, l'Etat et le gouvernement, dégagée déjà au XVIe siècle et accentuée par J.-J. Rousseau. Sans doute, au XVIIe siècle, il semble que les idées de liberté avaient subi un moment d'éclipse. Mais déjà, dès la fin de ce siècle, on peut relever les aspirations qui vont caractériser le XVIIIe siècle, le souffle égalitaire et un esprit de critique à l'égard de la religion qui se transforme en un culte de l'Être suprême (3).

D'ailleurs, si l'on appliquait le même raisonnement à la révolution anglaise en recherchant toutes les phases de son

(1) Gooch, *op. cit.*, p. 16.

(2) *Op. cit.*, p. 19.

(3) V. sur ce point dans Sainte-Beuve, *Causeries du Lundi*, t. IV, p. 165, un article fort intéressant consacré à madame de Lambert, auteur de l'*Avis d'une mère à son fils* et d'autres publications datant du début du XVIIIe siècle.

évolution, on pourrait arriver à la conclusion sans doute erronée, mais ayant une apparence de vérité, que la révolution anglaise n'avait pu se produire que grâce à l'exemple fourni par les Pays-Bas. MM. Gooch dont nous avons déjà eu l'occasion de citer l'excellente étude sur les idées démocratiques au XVIIe siècle, constate lui-même qu'au début du XVIIe siècle, malgré des tentatives isolées, malgré le mouvement provoqué par Brown, la Révolution était difficile, impossible à prévoir, que c'est l'influence des Pays-Bas qui donne au mouvement religieux et réformateur de l'Angleterre l'élan qui conduisit à la Révolution (1). C'était dit-il, l'exemple d'un pays ayant déposé solennellement le roi par suite de la violation du contrat par le souverain, c'était la prospérité du pays affranchi du joug espagnol, tout cela réuni aux idées religieuses qui s'étant propagées librement aux Pays-Bas pénétrèrent ensuite en Angleterre, constituait un des facteurs les plus puissants du mouvement d'opinion qui se produisit au XVIIe siècle en Angleterre (2) Il y eut donc en Angleterre une période, sous Elisabeth et les Tudors, où les idées démocratiques subirent un moment d'éclipse, comme en France au XVIIe siècle ; ces idées réapparaissent sous l'influence de la révolution accomplie aux Pays-Bas et en Angleterre. Peut-on en tirer cette conclusion que la Révolution anglaise du XVIIe siècle n'avait pas de racine propre et qu'elle était due uniquement à une influence étrangère ? Cette conclusion, fausse pour l'Angleterre, l'est également pour la France. Dans les deux pays, le passé joua un rôle considérable sinon décisif dans le mouvement révolutionnaire, qui subissait naturellement le contre-coup des révolutions contemporaines pour cette bonne raison que toutes les révolutions reposent sur un fond commun, les aspirations de l'homme vers la justice et la liberté (3).

Le mouvement révolutionnaire en France était sorti des

(1) *Op. cit.*, p. 51.

(2) P. 52-54.

(3) V. Il faut noter que l'histoire de la Hollande était étudiée et connue en France au XVIIIe siècle. Voir un article sur la Hollande et une bibliographie abondante citée par l'auteur, *Journal encyclopédique*, 1789, t. II, p. 408, et entre autres le passage suivant : « Aucune nation se gloriflera-t-elle d'avoir donné le jour à des hommes d'Etat plus distingués que Marnix de Sainte Aldegonde ? » ; le nom de ce dernier était très connu.

œuvres de Montesquieu et de J.-J. Rousseau et de tout le mouvement antérieur qui date au moins du XVIe siècle. Même les auteurs, les plus détachés, en apparence, des réalités, cherchent à se rattacher au passé, à l'histoire, à utiliser les institutions existantes.

Mably qui dans le domaine économique propose une espèce de communisme, dans le domaine politique se prononce pour le maintien des rouages constitutionnels existants, pour la royauté même, sauf à lui donner une orientation différente. Il conseillait de sauver « les débris de l'ancienne indépendance ». Dans ce but, il proposait de maintenir les anciennes corporations, les compagnies, la noblesse, le clergé même, parce que « ces corps, dit-il, tiennent de la coutume ou de leur ancienne institution une certaine manière d'être » et, « quelque contraires, poursuit-il, que puissent paraître leurs privilèges aux maximes d'une politique que se proposerait un gouvernement parfait, il ne faut pas croire qu'en le détruisant on fit un pas vers le bien (1). »

Le Parlement dans sa lutte avec la royauté s'appuyait lui aussi sur les privilèges dont il prétendait jouir autrefois (2) et dont le fondement juridique fut fourni par les auteurs du XVIe siècle, particulièrement par François Hotman (3).

Des auteurs reprochaient à Montesquieu de ne pas « avoir jeté un coup d'œil en arrière, de ne a pas avoir honoré une seule fois les belles pages de l'*Esprit des lois*, par le mot d'états généraux »,« de ne pas avoir laissé échapper un regret philosophique sur ces derniers monuments de la liberté nationale (4). »

Ainsi on ne faisait pas table rase du passé, Montesquieu

(1) V. Mably, *Des droits et des devoirs du citoyen*, lettre Ve.

(2) V. dans l'*Esprit révolutionnaire* de F. Rocquain l'influence de la lutte du Parlement avec la royauté sur la marche de la Révolution, *passim*, et dans la préface, p. VII: « Quand les philosophes vinrent à mettre le feu à la maison, l'édifice tremblait sur sa base. Ils ne firent que rassembler en corps de doctrine des idées qui fermentaient de toutes parts. Dès le milieu du siècle l'esprit d'opposition est devenu un esprit de révolution ». V. aussi sur le même point *The Tennis Court Oath*, par J.-J. Robinson dans *Political science Quarterly*, 1895, p. 460.

(3) M. Esmein, dans son cours déjà cité, montre le lien qui existe entre les doctrines des théoriciens du XVIe siècle et les thèses soutenues par le Parlement de Paris au XVIIIe siècle.

(4) V. *De l'autorité de Montesquieu*, p. 38-39.

et J.-J. Rousseau n'étaient pas les seuls promoteurs de la Révolution ; leur influence n'était efficace que parce qu'elle se rattachait à un courant d'idées ayant ses racines dans le passé, et particulièrement remontent au XVIe siècle. Il est arrivé à ce siècle ce qui arrivera plus tard à la Révolution.

Les idées agitées par les événements de 1789, précisément parce qu'elles répondent à une réalité historique, parce qu'elles ont leurs racines dans la vie nationale, furent reprises sous leurs divers aspects au XIXe siècle et elles sont encore invoquées de nos jours.

Il en fut de même pour les idées du XVIe siècle.

Au XIXe siècle, E. Quinet reprend l'histoire de cette période dans son étude sur Marnix de Sainte-Aldegonde. Il y retrouve le tableau des luttes religieuses qu'il voyait réapparaître de son temps, il y découvre une séance qui est pour lui, un véritable serment de jeu de paume du XVIe siècle (1), le triomphe de la souveraineté nationale, du suffrage universel, une déclaration des droits de l'homme (2).Si un écrivain du XIXe siècle entrevoit dans les luttes politiques du XVIe siècle de signes avant-précurseurs de la Révolution,les hommes du XVIIIe siècle y puisent des idées que les événements allaient développer, en les adaptant à des situations nouvelles.

C'est dans cette influence du XVIe siècle qu'il fait voir la source commune des idées qui se retrouvent analogues chez Montesquieu et J.-J. Rousseau. C'est parce qu'ils se rattachent tous les deux au passé, que leur œuvre malgré les divergences de méthode et d'inspiration offre dans certaines parties des ressemblances frappantes. C'est là une constatation qu'il ne faut pas oublier en étudiant l'histoire des doctrines de cette époque et de n'importe quelle autre époque.

III

On n'a pas toujours pris en considération cette idée quand il s'agit d'étudier l'histoire de la philosophie politique au XVIIIe siècle. Cela a apparu d'une façon particulière à propos

(1) V. Marnix de Sainte-Aldegonde, p. 24 dans les *Œuvres complètes*, t. IX.
(2) V, *op. cit.*, p. 72.

d'une discussion sur l'origine de la *Déclaration des droits de l'homme*.

L'idée de cette déclaration n'est pas une idée française, nous disent quelques savants allemands et, notamment M. Jellinek (1). Elle nous vient des États particuliers des Etats-Unis. Et la preuve ? Parce que historiquement, nous dit l'auteur que nous venons de nommer, l'histoire des libertés a son origine dans l'histoire des guerres religieuses du XVIe siècle ; ensuite, parce qu'on voit l'Assemblée nationale formuler sa déclaration à peu près dans les termes dont se servirent les Américains, ce qui revient seulement à dire, à notre sens, que les uns et les autres ont exprimé leur désir d'être libres, mais que les Américains émirent cette prétention les premiers. Enfin la *Déclaration des droits de l'homme* suppose l'existence de principes immuables et éternellement vrais que la nation s'interdit de changer ; or, si l'on avait suivi l'inspiration du *Contrat social*, on n'aurait fait qu'un acte qui comme toutes les lois fondamentales pourrait être changé et abrogé.

M. Boutmy, qui représente une opinion absolument contraire, déclare dans une étude remarquable que la *Déclaration des droits de l'homme* a son origine dans la philosophie française du XVIIIe siècle (2). A notre avis, elle se rattache au XVIe siècle qui, en *France comme partout ailleurs*, exerça une influence notable sur les siècles ultérieurs, et voici nos arguments que nous résumons rapidement.

L'histoire des luttes religieuses date en France aussi du XVIe siècle. On est d'accord pour reconnaître l'influence certaine de Languet sur les hommes de son époque. Mais on oublie trop que Bodin est partisan de la tolérance religieuse et, d'une certaine séparation entre les domaines temporel et spirituel. Au point de vue de la méthode, Bodin, on peut le dire, laïcisa la science, en déclarant que la souveraineté *en elle-même* par sa nature est la force suprême dans la société, sans qu'il y ait besoin d'appuyer cette thèse sur l'idée de l'investiture divine (3). L'influence de Bodin sur Montesquieu

(1) JELLINEK, *Déclaration des droits de l'homme*, trad. fr. par M. Fardis, 1902, et article dans la *Revue de droit public*, 1902, p. 1 et suiv.

(2) *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, 1902, p. 414.

(3) G. POLLOCK, *Introduction à l'étude de la Sc. Pol.*, trad. fr. 1893, p. 86.

est certaine. Or qui a lu Montesquieu sait combien ce dernier, à son tour, a fait avancer la science politique en la dépouillant de sa base théologique. La double tentative de ces auteurs de chercher l'explication des phénomènes sociaux dans les climats et les conditions extérieures en est la preuve. D'autre part, Bodin comme Montesquieu et J.-J. Rousseau, contrairement à l'affirmation de M. Jellinek, acceptent tous les trois l'idée d'une justice préexistante, d'une loi naturelle qui limitait le pouvoir humain (1).

Le *Contrat social* ne fait que mettre en mouvement les principes préexistants de la loi naturelle. Les physiocrates dont on oublie trop l'influence, et qui ont de tout temps parlé de liberté et de fraternité nous disent nettement : « Les lois sont des règles de justice... Les hommes ou leurs gouvernements ne les *ont* point *faites* et ne peuvent les *faire*; ils les reconnaissent comme conformes à la raison suprême... ils les DÉCLARENT... C'est pour cela qu'on dit *porteur de loi*, législateur... et qu'on n'a jamais osé dire *faiseur* de loi, *légisfacteur* (2). » Voilà l'idée philosophique de la Déclaration, absolument conforme à l'idée du droit naturel qui limite l'ancienne monarchie et qui, dans la pensée des Physiocrates, n'avait pour sanction que les lumières du roi lui-même ; c'était bien encore le cas des principes de la *Déclaration des droits de l'homme*, qui n'étaient pas sanctionnés par les tribunaux. Qu'on le remarque bien, la notion des droits et des devoirs de l'homme était très répandue au XVIIIe siècle. Déjà avant 1774, le marquis de Mirabeau écrit un ouvrage intitulé : *Les droits et les devoirs de l'homme* (1774, à Lausanne), qui lui a été demandé, d'après l'avis des éditeurs, « par des souverains qui veulent établir dans leur pays l'instruction populaire sur la base des droits et des devoirs de l'homme ».

Quand le préambule de la *Déclaration* nous dit que « l'*ignorance*, l'*oubli* ou le mépris des droits de l'homme sont les *seules* causes des malheurs publics », nous sommes en plein dans la doctrine des physiocrates et nous en savons la source indi-

(1) Je rappelle que même d'après J.-J. Rousseau, le *Contrat social* ne peut violer la loi naturelle.

(2) Dupont de Nemours, *Maximes du docteur Quesnay*, collection citée, p. 590.

recte si nous nous rappelons que le préambule tel qu'il a été adopté nous vient du comte de Mirabeau (1).

Par lui, on voit quelle importance relative on attachait à la fiction du contrat et l'idée qu'on avait du droit naturel : « Les contractants, si on peut parler ainsi, écrit-il, assurent leurs droits réciproques pour prix des devoirs et des services respectifs auxquels ils s'engagent les uns envers les autres : cette convention tacite qui n'est pas un contrat social, comme quelques philosophes l'ont prétendu, est simplement la loi de nature, l'intention manifeste de s'associer » (2). Mirabeau amalgame également la notion matérielle de la loi, qui est celle des physiocrates, et la notion formelle de l'acte législatif, notion dominante jusqu'à cette époque, en disant que la « loi obligatoire n'est et ne peut jamais être que l'expression fidèle du droit naturel revêtue de la sanction du consentement public ».

Quant au contenu même de la Déclaration, ses parties philosophiques, définitions de la loi, de la liberté, l'affirmation du principe de l'indivisibilité de la souveraineté, tout cela vient de J.-J. Rousseau ; la notion des droits sacrés et imprescriptibles a été affirmée si souvent depuis Hubert Languet et Etienne de la Boétie qu'elle se retrouve tout naturellement au XVIIIe siècle. Le respect de la propriété est également proclamé par Bodin et l'auteur du *Contrat social*. La liberté de conscience est revendiquée par Mirabeau dont l'originalité et les sources sont les moins contestées. La liberté des physiocrates s'étend en passant par lui à toutes les manifestations de l'activité et de la pensée humaines. Sur cet article, Montesquieu et Bodin l'emportèrent sur Mirabeau malgré l'exemple des constitutions américaines. Les articles sur le principe de la séparation des pouvoirs et les libertés individuelles au point de vue de l'administration de la justice pénale ont leur origine toute indiquée dans l'*Esprit des lois* (3).

(1) *Projet du Comité des Cinq*, lu à l'Assemblée nationale, le 17 août 1789, par le comte de Mirabeau. Or Mirabeau savait admirablement bien la doctrine des physiocrates ; il la critique dans ses *Lettres de cachet*, éd. 1782. Hambourg, p. 159.

(2) *Op. cit.* p. 81.

(3) V. dans cette *Revue*, n° de mai-juin 1903, p. 487.

Sans doute, l'exemple des Etats particuliers des Etats-Unis confirma le courant d'idées qui existait mais il ne le créa pas, il ne contribua pas seul à lui donner sa forme extérieure (1).

Il y a dans tous les siècles et dans tous les pays une certaine somme d'idées d'humanité et de justice qui sont le patrimoine de toutes les nations, qui se réfléchissent dans les œuvres des philosophes les plus hardis et qui nous montrent que notre idéal d'aujourd'hui a un lien étroit avec notre idéal du passé.

J. TCHERNOFF,
Chargé de cours à la Faculté de droit d'Aix.

(1) V. dans le sens de l'originalité de *la déclaration française* un article de M. Robinson, *The French declaration of the Rigth of man of 1789* dans *Political Science Quaterly*, 1899, tome IV. L'auteur fonde son opinion sur les textes des doléances contenues dans les cahiers des trois ordres. Il ne parle pas du mouvement philosophique qui précéda la Révolution. L'influence de Mably n'est contestée par personne. M. Aulard, tout en se prononçant pour l'influence américaine, admet que la lecture des *Droits et des devoirs du citoyen* ait pu familiariser les lecteurs avec l'idée d'une Déclaration. V. *op. cit.*, p. 21.

CHRONIQUE INTERNATIONALE

1900-1903

LA QUESTION D'EXTRÊME-ORIENT

SOMMAIRE. — I. De l'insurrection des Boxeurs au protocole du 22 décembre 1900. — II. L'exécution du protocole du 22 décembre 1900. — III. Désagrégation du concert. Les ententes spéciales. — IV. Le developpement des interêts particuliers.

I. DE L'INSURRECTION DES BOXEURS AU PROTOCOLE DU 22 DÉCEMBRE 1900. — Depuis les temps les plus reculés, la Chine n'avait pas cessé d'être un foyer d'associations clandestines. Mais en 1889, un changement s'accomplit. Les sociétés politiques, toutes plus ou moins issues du tronc commun des Triades, étaient toujours hostiles à la dynastie des Mandchous en même temps qu'aux « Barbares d'Occident » et, de ces deux hostilités, la première, l'hostilité dynastique, était au moins égale à la seconde : l'insurrection taïping en fut la preuve ; au contraire, en 1899, la société secrète du *Grand Couteau* (*Ta tao houei*) n'a plus qu'une hostilité, celle des étrangers. Rameau détaché des Triades, elle se développe dans le nord ; l'arrivée des Allemands au Chan-toung (1898) l'excite à l'action ; à la différence des autres, elle pactise avec la Cour. Les « Boxeurs » — nom qu'on donne à ses affiliés dans le Chan-Toung — inscrivent sur leur pavillon cette double devise : *Protéger la dynastie, exterminer les étrangers*. Du Chan toung au Tché-li, leur société, qui domine le nord, étend des rameaux secrets jusqu'à la Mandchourie. Le parti réactionnaire, tout puissant depuis le coup d'Etat de l'Impératrice (1898), favorise les Boxeurs : ils prennent les armes. Avec eux le massacre et le pillage s'avancent du Chan-toung vers le Tché-li. Leurs pamphlets portent : « Peuples, levez-vous ; n'ayez qu'un cœur et qu'une âme pour tuer les diables d'Occident et détruire la religion chrétienne » (1). Les étrangers, d'abord, s'illusionnent sur la gravité du mouvement ; mais à mesure qu'il approche de Pékin, ils en comprennent le sens. L'évêque de Pékin, Mgr Favier, jette l'alarme (19 mai 1900). « Dans la préfecture de Pao-ting-fou, plus de 70 chrétiens ont été massacrés. Plus de 2.000 chrétiens sont en fuite, sans pain, sans vêtement, sans abri. Du côté de l'est, le pillage et l'incendie sont imminents... Pékin est cerné de tous côtés ; les Boxeurs se rapprochent chaque jour de la capitale, retardés seulement par l'anéantissement qu'ils font des chrétientés. *La persécution religieuse n'est qu'un rideau* ; le but principal est l'extermination des Européens ; *on doit commencer par l'attaque des églises et finir par*

(1) D'ANTHOUARD, *Les Boxeurs*, Paris, 1900.

celle des légations » (1). Ampleur du mouvement, but de l'insurrection, cours ultérieur des hostilités, tout est déjà dans cette dépêche dont l'imminente prophétie va malheureusement s'accomplir. Le vrai sentiment de la situation pénètre, peu à peu, chez les ministres étrangers, d'abord incrédules. Au début, ils traitent d'exagérées les alarmes de la France, l'une des premières à saisir le sens exact du mouvement. Aux premiers jours de janvier, après le massacre d'un missionnaire anglais, M. Brooks, dans le Chan-toung (4 janvier) et l'attaque du chemin de fer allemand du Chang-toung (15 février), ils se contentent des regrets du Tsung-li-Yamen et négocient avec la Cour la publication d'un édit contre les Boxeurs. A Paris, M. Delcassé propose à l'ambassadeur d'Angleterre, sir E. Monson, une démonstration navale ; mais, trompé par les renseignements optimistes de son représentant à Pékin, sir C. Macdonald, le gouvernement britannique attend, pour une action maritime, l'épuisement des moyens normaux. L'obtention d'un décret condamnant les Boxeurs (16 mars) entretient perfidement le corps diplomatique dans son erreur. Mais la Cour se garde bien de publier ce décret dans la *Gazette officielle*. Le Yamen, saisi par les ministres, cherche à leur persuader que la *Gazette* est peu lue en dehors de Pékin, qu'elle est un mauvais instrument de publicité, que la meilleure manière de faire connaître au peuple les ordres de la Cour est de les faire afficher par les officiers locaux. Sir C. Macdonald écrit à son gouvernement que l'insurrection est peu sérieuse. A tout hasard, les ministres demandent la proximité des navires (3 avril 1900). Les rebelles s'approchent ; leurs massacres s'aggravent ; leur plan se dessine. Mais le 21 mai, sir C. Macdonald écrit à lord Salisbury que les Français s'exagèrent le danger (2). Le ministre de Russie, M. Michel de Giers, entretient le ministre anglais, sir C. Macdonald, dans son erreur. « Il n'y a, lui dit-il, que deux puissances sérieusement intéressées en Chine, l'Angleterre et la Russie (3) ; la démonstration navale et le débarquement de leurs troupes mèneraient à des éventualités inconnues ». « Eventualités inconnues » veut dire sans doute « extension d'influence de la part des autres puissances ». Les deux ministres se comprennent et leur défiance exagérée des Européens amène, par un triste retour, leur confiance exagérée dans les Chinois. Le 26 mai, le corps diplomatique se réunit. M. Pichon communique à ses collègues ses craintes. Le ministre d'Italie confirme ses informations. Sir C. Macdonald consent enfin à s'émouvoir. « Le ministre de France, écrit-il à Londres, est, j'en suis certain, convaincu que le danger est réel, et ses moyens d'information lui permettent très exactement d'en juger ». Les ministres télégraphient aux amiraux de débarquer des troupes pour assurer la protection des Européens et la garde des légations. L'amiral Courrejolles, qui avait quitté Ta-kou, le 28 mai, pour faire du charbon, était à Tché-fou : il envoie 50 hommes du d'*Entrecasteaux*, et 50 hommes du *Descartes* ; mais le gouvernement chinois s'oppose à ce que les détachements étrangers compren-

(1) France. *Documents diplomatiques. Chine* 1900. *Adde China*, n. 3 (1900). p. 107.
(2) Savage Landor, *China and the allies*, I, p. 58.
(3) Sir C. Macdonald to the marquess of Salisbury (*telegraphic*), 21 mai 1900, *China*. n. 3 (1900) *Insurrectionary movement in China*, p. 27.

nent plus de 75 hommes ; 25 hommes du *Descartes* restent à Tien-tsin, les autres se répartissent à Pékin, entre la garde de la cathédrale du Pétang (enseigne Henry) et la protection de la légation de France (lieutenant Darcy, aspirant Herber). Le 31 mai, les gardes anglaise, américaine, italienne, russe, française et japonaise entrent à Pékin. A l'arrivée des troupes, la confiance renaît ; une recrudescendence d'optimisme gagne même le ministre de France qui, le 1er juin, rend à l'amiral Courrejolles la liberté de ses mouvements. Mais, le 3 juin, il le rappelle en toute hâte. L'amiral débarque de nouvelles troupes à Tien-tsin (130 hommes et un canon). Trop tard. Elles ne peuvent plus arriver jusqu'à Pékin. La voie est coupée, les communications sont fermées ; les ministres, prisonniers dans les légations, voient l'émeute et la Cour pactiser contre eux.

L'insurrection, qui s'était fomentée dans le Chan-toung avec l'appui secret du gouverneur, entrait à Pékin, avec l'appui, non dissimulé, de l'Impératrice. Le 10 juin, le prince Touan, chef du mouvement boxeur, est nommé membre du Tsung-li-Yamen. Le 11 juin, Akira-Sougiyama, chancelier de la légation du Japon, est assassiné. Le 13 juin, les Boxeurs commencent à Pékin le massacre des chrétiens indigènes et des domestiques au service des étrangers. Les bâtiments de la *London Mission*, de l'*American Board Mission*, l'église de l'ouest (*Toung-tang*), l'église du sud (*Nan-tang*), l'église de l'ouest (*Si-tang*) sont successivement brûlées, les prêtres et les missionnaires massacrés ; l'église du nord (*Pé tang*), défendue par l'enseigne Henry, se trouve cernée, ne communique plus, même par messager, avec la légation de France ; le 16 juin, le Tsien-men, grande porte centrale entre les villes tartare et chinoise qui domine les légations, est incendié. Au grand Conseil, Kang-yi fait un violent discours contre les étrangers. Maître de la situation, Touan divise les Boxeurs en huit corps semblables aux huit bannières mandchoues ; à partir du 18 juin, tous les édits impériaux émanent de lui. La colonne internationale de secours de l'amiral Seymour, partie le 10 juin de Tien-tsin, doit, n'étant pas en force, rentrer à Tien-tsin, après avoir, en 16 jours, perdu 280 hommes. Le 16 juin (10 jours avant son retour) les alliés s'étaient fait livrer, après un sanglant combat, les forts de Ta-kou. Mais, si la route était libre jusqu'à Tien-tsin, elle ne l'était plus jusqu'à Pékin.

En réponse à la prise des forts de Ta-kou, le Tsung-li-Yamen enjoint aux membres des légations de quitter Pékin dans les 24 heures. Le piège est de les attirer au Tsung-li-Yamen pour discuter cette mesure. Avertis, les ministres étrangers s'abstiennent. Seul, le baron de Ketteler persiste à vouloir s'y rendre. Il est tué, dès qu'il renvoie — courage imprudent — son escorte. A 4 heures du soir, le délai des 24 heures expiré, comme les membres des légations refusent de sortir, les Chinois ouvrent le feu sur eux. Ils prennent pour cible l'immunité diplomatique, protection d'un droit — le droit de légation — que leur vieil orgueil n'a jamais pu comprendre et s'acharnent sur le quartier des légations. Dans un rayon de cinq cents mètres à peine, plus de 3.000 personnes, diplomates, missionnaires, chrétiens indigènes, troupes de secours, se trouvent enfermées. L'étroit espace est commandé par la muraille et les tours du sud de la ville, ainsi

que par le mur d'enceinte du Palais. Les canons chinois les dominent. Ils ouvrent le feu. La légation d'Angleterre, moins exposée, reçoit les femmes et les enfants. Pour assurer l'unité du commandement, sir C. Macdonald, antérieurement major dans l'armée britannique, reçoit la présidence du comité de défense. Ses ordres ne sont pas toujours obéis : mais il faut s'en féliciter, car ils ne sont pas toujours très sages (1). Réunis à la légation d'Angleterre, les ministres y concertent leur action, et dirigent la défense de leurs légations. M. Pichon se rend dans la sienne tous les jours ; mais, obligé d'assister à toutes les réunions qui se tiennent à la légation d'Angleterre, il n'y peut rester. Ce n'est partout que tranchées, maisons en ruines, arbres hachés. Le 26 juin, ordre est donné aux gouverneurs de provinces d'enrôler les Boxeurs, pour aider à l'expulsion des étrangers Le 2 juillet, nouvel édit ordonnant aux Boxeurs de continuer l'extermination des chrétiens, et aux vice rois de leur prêter main-forte. Mais à partir de ce moment, la rigueur du siège s'atténue. Le lendemain de cet édit fou (2) du 2 juillet, volte-face complète : dépêche adressée au Tsung-li-Yamen par le Grand Conseil, qui demande l'assistance des étrangers pour châtier les Boxeurs. Puis, dans la seconde quinzaine de juillet, une accalmie s'opère : il y a toujours des attaques, des travaux de mines et de barricades ; mais les Chinois apportent des provisions ; l'Impératrice envoie des charrettes de farine et de melons. La Cour, effrayée de l'avenir qui se prépare après son coup de folie xénophobe, ne sait plus exactement quel parti prendre : chacun agit suivant son sentiment, antipathie ou sympathie ou plus exactement suivant son sentiment ou son intérêt, suivant sa haine ou sa peur.

Sans nouvelles de leurs légations, les puissances occidentales, tourmentées d'une mortelle angoisse, pressaient l'envoi des troupes de secours. Elles s'efforçaient, d'abord, d'enrayer le mouvement, pour l'empêcher de gagner toute la Chine. Les deux vice-rois de Wou tchang et de Nankin s'engageaient le 26 juin, vis-à-vis du corps consulaire de Changhai, réuni par M. de Bezaure (3), à protéger efficacement les commerçants étrangers, les missionnaires et leurs biens sur le Yang-tse et dans les régions de Sou et Hang-tchéou (art. 3) ; les concessions de Changhai étaient placées (art. 2) sous la protection collective des nations étrangères. Par une de ces contradictions, ou plutôt par une de ces complications, qui ne sont pas rares en Chine, les puissances étaient en paix avec la Chine du centre et la Chine du sud. Etaient-elles même en guerre avec la Chine du nord ? Tout dépendait du rôle que les puissances entendraient prêter au gouvernement de Pékin. Était-il complice ? Etait-il débordé ? Chacun, surtout à ce moment, était libre d'interpréter l'attitude de la Cour à sa manière. L'impuissance du gouvernement à réprimer l'insurrection suffisait pour autoriser les pouvoirs

(1) Lieutenant DARCY, *A Pékin*, 20 mai-31 août 1900. *La défense de la Légation de France* Paris 1901 : Dr MATIGNON, *La défense de la Légation de France*, Bordeaux, 1902 ; Baron D'ANTHOUARD. *Les Boxeurs*. M. PICHON, *Le siège des légations de Pékin* du 19 juin au 15 août 1900, *Rapport et journal du ministre de France*, supplément au *Temps* du 10 novembre 1900 ; *Livre jaune*, Chine 1900.

(2) CORDIER, *Relations de la Chine avec les puissances occidentales*, III, p. 520.

(3) *Livre jaune. Chine*, 1899-1900, p. 58 et s.

intéressés à faire marcher leurs troupes sur Pékin. L'entente commune, que les événements nécessitaient dans l'enceinte des légations, se reproduisait, avec le même caractère de nécessité, dans le concert des puissances : mais, ici comme là (plus facilement même) avec l'habituel accompagnement d'incertitudes, de froissement, de divergences. Immédiatement avant le siège, quelle était la situation ? Le gouvernement russe, très favorable à la dynastie mandchoue, désirait, autant que possible, limiter son intervention à la répression du mouvement boxeur. Le Japon offrait de se charger, par mandat des puissances, du rétablissement immédiat de l'ordre, avec l'intention manifeste de se créer ainsi des droits exceptionnels à quelque récompense territoriale. L'Angleterre et la Russie modéraient son zèle en déclarant qu'en aucun cas le Japon ne saurait avoir, à la fin de la guerre, un traitement préférable ni même une indemnité supérieure. Les Etats-Unis prenaient une position marquée d'abstention : leur ministre, M. Conger, recevait pour instructions d'assurer la protection de la vie et des intérêts des citoyens américains par une action séparée de celle des autres puissances (1). Sur ces entrefaites, le siège des légations commence. La Russie, les Etats-Unis n'en déclarent pas moins leurs sentiments d'amitié vis-à-vis du gouvernement chinois (2). Mais la Russie met 4 000 hommes à la disposition de son ministre à Pékin ; et si les Etats Unis stipulent qu'ils n'accordent pas leur concours politique, ils ne refusent pas leur concours militaire (21 juin) (3). Là-dessus, on télégraphie de Changhai que les communications sont interrompues, qu'une catastrophe est à craindre. Immédiatement, la situation se précise : ce n'est pas d'un soulèvement tendancieusement exagéré par une puissance qui cherche un prétexte pour augmenter son influence territoriale ; c'est un mouvement plus grand, en réalité, que les prévisions premières ne l'ont fait croire. Il faut donc agir au plus vite, et, pour que l'action soit plus complète, en exclure d'avance, formellement, tout caractère intéressé d'ambition territoriale. C'est dans cet esprit que M. Delcassé propose aux puissances un accord aussi complet que possible en vue d'opérations concertées (*a*) pour sauvegarder les existences qui peuvent être encore préservées dans toute l'étendue de l'Empire chinois (*b*), pour maintenir l'intégrité de la Chine, en écartant tout ce qui pourrait mener au partage du pays (*c*), pour assurer enfin le rétablissement, l'établissement ou la reconnaissance d'un gouvernement central chinois, pouvant garantir l'ordre et la tranquillité du pays (4). Les Puissances acceptent. En même temps, les alliés, réunissant en hâte leurs forces les plus voisines, débarquaient à Ta kou, dégageaient Tien-tsin (14 juillet) ; le 3 août, un conseil de guerre décidait la marche en avant sur Pei-Yang et Yengtsoun. Le 5 et le 6 août, ces deux villes tombaient en leur pouvoir. Le 9 août,

(1) *Documenti diplomatici. Avvenimenti di Cina*. I, Roma, 1901, p. 13.
(2) Le charge d'affaires de Russie à Rome au Ministre des affaires étrangères, 20 juin 1900, *ibid.*, p. 18.
(3) *Ibid.*, n. 48 p. 20.
(4) Chine, n. 1 (1901) *Disturbances in China*, p. 38 (21 juin) ; et *Livre jaune, Chine*. 1899-1900, p. 107.

Li-hung-tchang était désigné pour négocier avec les puissances. Le 13 août les Russes et les Japonais enlevaient deux portes différentes; le 14 août, le contingent indien arrivait le premier au secours des légations, et les Français volaient au secours du Pé-tang. Vingt-quatre heures après l'entrée des alliés, la Cour fuyait. Le drame, qui avait tenu l'Europe et l'Amérique dans l'angoisse, était terminé. La grande crise passée, la vraie période diplomatique allait commencer.

Emue de l'indigne massacre, par un soldat régulier, du baron de Ketteler, heureuse d'ailleurs de manifester sa puissance militaire, l'Allemagne insistait pour une action énergique; elle arrêtait, par un repentir soudain, l'expédition, par ses frontières, d'armes et de munitions de guerre à destination de la Chine et son Empereur haranguait d'énergique manière les soldats qui partaient. Convaincues de la nécessité d'une forte démonstration militaire, mais désireuses d'éviter tout développement exclusif de l'une d'elles, les puissances étaient prêtes à tout pour la conservation de l'entente. Tenant compte de l'outrage spécial que la mort du baron de Ketteler infligeait à l'Allemagne, elles reconnurent sans peine au commandant des forces allemandes, feld-maréchal de Waldersee, le titre de commandant en chef des forces alliées (10 août). Mais, pendant que l'Allemagne se contentait de prestige, la Russie, plus pratique, tout en employant ses troupes dans la Mandchourie, cherchait à s'attirer la reconnaissance de la Chine en demandant (note du 28 août 1900) la prompte évacuation de Pékin par les troupes alliées et par les légations, repliées sur Tien-tsin (2). Les Etats-Unis se déclaraient prêts simplement à suivre le mouvement, si les autres en donnaient l'exemple, la France n'acceptait, tout au plus, que le retrait des légations, l'Allemagne déclarait qu'elle resterait, encore que quelques puissances partissent; l'Italie, l'Autriche, le Japon craignaient avec la France de voir interpréter cette retraite comme une défaite (1er 10 septembre 1900) (1). L'Angleterre annonçait formellement qu'il lui paraissait impossible de retirer ses troupes, et même ses légations, par une double raison d'humanité et de prestige. La Russie n'en avait pas moins fait une démonstration de sympathie vis-à-vis de la Chine: démonstration dont elle se proposait sans aucun doute de recueillir plus tard le bénéfice. Comme l'observait le comte Tornielli (3) (1er sept. 1900), dans l'entente des puissances un désaccord s'était déjà glissé.

Pour assurer le succès de l'œuvre commune il fallait un programme net, modéré sans faiblesse, énergique sans exagération. La France essaya d'en arrêter les grandes lignes sur la base du *statu quo* (28 sept. 1900) (5). M. Delcassé proposait de demander: le démantèlement des forts de Takou, une garde internationale pour la sûreté des légations, en quelque lieu que les puissances crussent nécessaire d'en établir le siège, et la garde de certains points déterminés du chemin de fer entre Pékin et Tien-sin, pour la sûreté des communications à venir. L'Allemagne avait déjà déclaré

(1) *Avvenimenti di Cina*, p. 66 (*Gazette Officielle*, Berlin, 11 août 1900).
(2) *Ibid.*, p. 89 et p. 97.
(3) *Avvenimenti di Cina*, I, p. 99-108.
(3) *Avvenimenti*, p. 100.
(4) *Ibid* p. 129.

que les négociations ne pourraient s'ouvrir avant l'arrestation des coupables et la punition des principaux d'entre eux (18 sept. 1900) (1). L'Italie proposait l'interdiction de l'importation des armes et les négociations s'ouvraient à Pékin, sur ces bases, entre les ministres et les plénipotentiaires chinois (Li-hung-tchang et le prince Tching). La Cour, réfugiée à Tai-yuen, se rendait — plus loin encore — à Si-ngan-fou. Elle donnait pour raison de son éloignement : 1° que la capitale était occupée par les forces étrangères ; 2° qu'elle craignait les maladies qui pourraient suivre l'occupation de la ville. Mais Li-hung-tchang arrivait à Pékin, où se trouvait le prince Tching et les négociations commençaient (13 octobre 1900). La France proposait, pour traiter, non pas seulement des bases communes, mais leur présentation simultanée, par tous les gouvernements intéressés, dans des notes identiques. Le Japon demandait la présentation d'une note collective. Les Etats-Unis proposaient de confier à la cour d'arbitrage de La Haye la détermination de l'indemnité chinoise. Mais à cette époque la Cour d'arbitrage de La Haye n'était pas constituée ; elle était trop éloignée pour procéder à des vérifications pratiques qui ne pouvaient se faire que sur place. Sur les justes observations de l'Allemagne (16 octobre 1900), la solution arbitrale fut écartée sans peine ; la pure solution diplomatique prévalut. L'Angleterre demandait en même temps la révision des traités de commerce. La France, après hésitation, s'y rallia. Bref, les puissances se mirent d'accord sur les propositions suivantes : 1° Envoi à Berlin d'une mission extraordinaire, conduite par un prince impérial, pour exprimer les regrets de l'Empereur et du gouvernement chinois au sujet de l'assassinat du baron de Ketteler ; 2° Punition des coupables ; 3° Suspension de tous les examens officiels pendant cinq ans dans toutes les villes où des étrangers ont été massacrés ; 4° Réparation honorable pour l'assassinat de M. Sougiyama, chancelier de la légation du Japon ; 5° Interdiction relative à l'importation des armes et des munitions ; 6° Indemnités pour les Etats, les sociétés, les particuliers et les Chinois au service d'étrangers ; 7° Garde permanente de chaque légation et mise en défense du quartier diplomatique ; 8° Destruction des forts de Takou ; 9° Droit d'occuper militairement certains points entre Pékin et la mer ; 10° Affichage, pendant deux ans, d'un décret impérial portant défense sous peine de mort de faire partie d'une société anti-étrangère, ainsi qu'énumération des peines infligées aux coupables ; 11° Négociation des amendements jugés utiles aux traités de commerce et de navigation ; 12° Réforme de l'Office des affaires étrangères. L'Allemagne, l'Autriche Hongrie, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays Bas, la Russie signèrent cette note collective (22 décembre 1900). Les conditions énumérées le 22 décembre 1900 furent acceptées le 27 par un décret impérial et signées le 16 janvier 1901 par les plénipotentiaires chinois, qui demandèrent immédiatement le retrait des troupes. Le ministre d'Espagne et doyen du corps diplomatique répondait aussitôt : « Telle n'est pas la portée des résolutions dont vous avez été saisis... il faut plus qu'une adhésion

(1) *Ibid.* p. 113.

morale, il faut des actes. ». Le Protocole de 1900 n'était qu'un principe : pendant que les troupes alliées combattaient les derniers vestiges de l'insurrection et prenaient fortement possession des points conquis, les diplomaties devaient en poursuivre l'application.

II. L'exécution du protocole du 22 décembre 1900. — Une nouvelle série de négociations devait s'ouvrir, sur les bases fixées au protocole du 22 décembre. Le 4 janvier 1901, les Etats-Unis suggéraient le transfert des négociations, notamment des pourparlers sur les articles 6 et 11 (indemnités, amendement aux traités de commerce), de Pékin dans une autre capitale, offrant eux-mêmes Washington. Mais la proposition n'était pas pratique. Le règlement, tant de la question financière (art. 6) que des questions de commerce et de navigation (art. 11), exigeait une série d'expertises et de recherches, qui ne pouvaient être faites qu'en Chine. Les puissances remercièrent les Etats-Unis d'une hospitalité qu'elles ne pouvaient accepter et les conférences s'ouvrirent à Pékin.

La première question était celle des répressions nécessaires. Dans la punition des coupables, les puissances devaient concilier la clémence et la fermeté. Un premier décret du 25 septembre 1900 avait ordonné le châtiment des principaux d'entr'eux. Les Puissances se contentèrent du bannissement des deux chefs (7 février 1901) (1) Malgré la vive insistance des ministres d'Angleterre et d'Allemagne elles finirent par accepter cette formule : « Le prince Tuan et le duc Lan sont condamnés à l'emprisonnement, en attendant la décapitation ; mais si immédiatement après cette sentence l'Empereur désire, par un acte de grâce, préserver leurs vies, ils seront déportés au Turkestan, pour y subir l'emprisonnement à vie, sans qu'aucune diminution ou commutation de peine puisse intervenir en leur faveur ». Le prince Chouang devait se suicider, d'autres étaient condamnés à mort ; au début de janvier, l'assassin du baron de Ketteler était exécuté. Le 31 mars 1901, le corps diplomatique transmettait la liste des mandarins qui lui paraissaient compromis à raison des crimes commis dans les provinces, avec la listes des peines à infliger pour ceux dont la culpabilité paraissait certaine (96 noms) et pour les autres, une demande d'enquête. Sur les instances de la Chine, les puissances accordèrent, par mesure de clémence, un certain nombre de réductions de peine. Mais elles refusèrent énergiquement toute atténuation aux plus compromis, notamment à ce roi de Talat, dont les plénipotentiaires (Kin et Li-hung-tchang) demandaient la grâce après qu'il eût fait massacrer plus de 800 personnes (22 avril 1901) ; elles n'admirent pas non plus que les fonctionnaires coupables pussent être remis jamais en fonctions (22 avril 1901).

La seconde question était celle des édits à signer par l'Empereur, et à faire afficher (art. 10 du protocole), pour prévenir le retour de pareils faits. En dehors des édits (25 sept. 1900, 13 et 21 février 1901) relatifs à la punition des coupables, il y avait en effet des mesures spéciales à prendre. Sans parler des localités, fixées par l'édit du 19 août 1901, où, à

(1) *United States. Report of commissioner to China* (1901), 02, p. 71.

raison des troubles qui y avaient éclaté, les examens devaient être suspendus, la Cour devait interdire sévèrement les sociétés anti-étrangères, et rendre les mandarins responsables des manifestations anti-étrangères, qui, par indifférence ou tolérance volontaire, viendraient à se produire. Deux édits furent publiés dans la *Gazette de Pékin* les 15 et 17 février 1901. Mais ils étaient loin d'être conformes au texte préalablement soumis aux puissances (5 fév. 1901) et approuvé par elles. La Chine, qui cherchait à se soustraire aux châtiments nécessaires par la supplication, tentait ici de se soustraire à l'interdiction des mouvements anti-étrangers par la ruse. La dignité des puissances ne leur permettait pas d'accepter cette modification tendancieuse. Elles déclarèrent donc que « la publication faite ne pouvait « être que le résultat d'une « erreur », qu'il serait trop grave de la con- « sidérer comme la manifestation d'un parti pris. » En conséquence une rectification fut faite, de manière à réintroduire dans le texte, ainsi qu'il suit, la formule par mégarde tombée (1) : « Si par suite d'indifférence ou de tolérance volontaire, de grandes calamités venaient à se produire, ou si l'on constatait d'autres infractions aux traités qui n'auraient pas été immédiatement réprimées, et dont les coupables n'auraient pas été punis, les gouverneurs généraux, gouverneurs et fonctionnaires provinciaux ou locaux responsables seront révoqués sans pouvoir être appelés à de nouvelles fonctions dans d'autres provinces, ou espérer d'être réintégrés, ni recevoir de nouveaux honneurs. »

Comme suite aux réparations à fournir, se posait la question des légations. Il fallait les reconstruire et les fortifier au point de vue militaire; les restaurer de même au point de vue juridique. L'article 12 du protocole de 1900 prévoyait la réorganisation de l'Office des affaires étrangères et la modification du cérémonial en vigueur pour la réception des représentants étrangers. Le corps diplomatique se mit promptement d'accord sur les conditions à formuler. Les fonctions conférées au Tsung-li Yamen étaient indignes de lui : c'étaient celles d'un bureau, sans haut fonctionnaire responsable, sans rang parmi les ministères, dont il prenait la suite, mais au milieu desquels il ne figurait pas. L'expérience avait prouvé qu'il divisait entre un nombre trop grand de personnages des responsabilités éparpillées et par là même insaisissables, auxquelles il convenait de substituer la responsabilité plus fixe, et par conséquent plus efficace, d'un ministre ayant un rang, une influence, une puissance correspondant aux exigences de sa situation : Prince (*Ouang*) ou Duc (*Koung*) de la Maison Impériale, assisté de deux adjoints, l'un choisi parmi les membres du Grand Conseil, l'autre ayant rang personnel de Président d'un des ministères. Le nom de Tsung-li Yamen, qui rappelait de fâcheux souvenirs et ne rendait pas suffisamment l'importance d'un pouvoir, auquel incombaient les plus hautes fonctions de l'Etat, fut remplacé par celui de *Ouai-vou pou*. Enfin il fut décidé que, dans l'ordre des préséances, le nouveau ministère passerait avant les six autres. Formulées par les Puissances avec un parfait ensemble, acceptées par les plénipotentiaires

(1) *China*, 1, 1902, p. 14.

chinois, ces réformes furent réalisées par l'édit impérial du 24 juillet 1901. La réception des ambassadeurs, jusqu'alors comprise comme un hommage de vassal à suzerain, inacceptable pour les puissances, fut, d'autre part, réglée sur des bases toutes nouvelles, dans un esprit de réciproque égalité, sans aucune perte de prestige de part ni d'autre : d'où, notamment, le droit d'accès direct à l'Empereur, par l'ouverture centrale des portes du palais, quand, apportant ses lettres de créance ou porteur d'une communication de son chef d'Etat, l'agent diplomatique se présente, non pas en son nom propre, mais au nom de ce chef d'Etat. L'article 7 de la note collective, acceptée par l'Empereur, donnait à chaque puissance le droit de constituer une garde permanente pour les légations et de mettre en état de défense le quartier diplomatique, dans lequel les Chinois n'auraient pas le droit de résider. D'un commun accord les limites en furent tracées.

En 1900, le délire de l'orgueil chinois avait osé jeter aux légations un outrage sanglant. Les puissances tiraient, de l'outrage, la vengeance qu'il méritait. Elles forçaient la Chine à reconnaître, avec l'égalité des Etats, ce droit de légation, qui la blessait profondément dans son amour-propre excessif et puéril.

Châtiment des crimes xénophobes, édits pour en prévenir le retour, reconnaissance formelle d'une intercourse diplomatique basée sur l'égalité, c'étaient des points où la Chine, vaincue, ne pouvait résister et sur lesquels les puissances, victorieuses, ne pouvaient, entre elles, hésiter.

Plus délicate était la question de l'indemnité (1) L'article VI du protocole avait prévu des « indemnités équitables pour les Etats, les sociétés, les particuliers ainsi que pour les Chinois qui avaient souffert, au cours des derniers événements, dans leurs personnes ou dans leurs biens » ; il ajoutait: « La Chine prendra des mesures financières acceptables par les puissances afin de garantir le paiement des indemnités et le service des emprunts ». Fixer l'indemnité, puis en régler le mode d'acquittement par la Chine, tel était le problème qui se posait aux représentants des puissances : problème d'une haute importance, à cause du retentissement qu'il pouvait exercer sur la situation financière, et, d'une façon plus générale, sur l'avenir économique de la Chine. Il fallait, d'une part, réduire les réclamations au strict minimum, et, d'autre part, choisir avec autant de soin que de tact les garanties à prendre. C'est dans ce double esprit que les puissances abordèrent le problème, le 16 février 1901. Après s'être demandé si les réclamations seraient soumises à l'examen d'une commission mixte, les puissances préférèrent que chaque légation examinât les demandes de ses nationaux, en écartant les réclamations indirectes (effet moral des troubles sur la santé, voyages pour éviter le danger, surcroît de dépenses de la vie quotidienne pendant la crise, intérêts des réclamations) pour ne retenir que les créances directes. Chaque puissance ayant, en conséquence, fait ses calculs et fourni ses chiffres, il se trouva que la somme s'élevait à environ

(1) La question des indemnités a fait l'objet, de la part de l'Angleterre, d'une publication diplomatique extrêmement complète dans le livre bleu *China*, n. 1 (1902), consacré à la préparation du protocole du 7 sept. p. 1-276.

450.000.000 de taëls tant pour les frais d'occupation des puissances que pour les pertes subies par les sociétés, les particuliers (les missionnaires se trouvaient rangés sous ce titre) et les Chinois au service des étrangers, à la date du 1er juillet 1901. Par note du 7 mai 1901, les ministres étrangers demandaient aux plénipotentiaires chinois de reconnaître leur responsabilité jusqu'à concurrence de cette somme. Le 12 mai, les négociateurs chinois répondaient que le chiffre était de beaucoup supérieur à leurs prévisions ; que le revenu annuel de la Chine ne dépassait pas 88.000.000 de taëls ; que cette somme était plus qu'absorbée par les dépenses de l'empire, l'amortissement et l'intérêt des emprunts (plus de 20.000.000 de taëls). En conséquence ils proposaient de prendre sur la gabelle 10.000.000 de taëls, sur la douane 3.000.000 de taëls, sur les *li-kins*, 2.000.000 de taëls, en tout 15.000.000 de taëls par an, à verser mensuellement par les douanes maritimes aux banques autorisées, de manière à éteindre en 30 ans la totalité de la dette ; mais ils en profitaient pour demander le relèvement d'un tiers en plus du tarif actuel dans tous les paiements douaniers. De la question de l'indemnité, les puissances se trouvent ainsi conduites à celle des douanes.

Alors les points de vue les plus divers se font jour. L'Allemagne et la France constatent que le droit d'entrée fixé, comme droit spécifique, sur la base de 5 p. cent *ad valorem* est devenu, par suite de la baisse des prix, un droit de 3 p. cent *ad valorem* ; elles pensent qu'il pourrait être doublé, ce qui donnerait 24.965.000 *haikouan* taëls (taëls de douanes), somme plus que suffisante, pour assurer 4 1/2 p. cent d'intérêt et 1/2 p. cent d'amortissement. Le directeur de la compagnie russo-chinoise, M. Pokotiloff, entendu par la sous-commission d'indemnité (28 mars 1901) s'est également montré favorable à cette combinaison du doublement des douanes extérieures, sous la seule condition d'une révision équitable du tarif. Mais le ministre d'Angleterre à Pékin, sir E. Satow, déclare à ses collègues à la conférence du 9 juin, qu'il ne peut admettre l'élévation des droits de douanes de 5 à 10 p. cent. D'après les renseignements obtenus par la sous-commission diplomatique d'hommes compétents, tels que sir R. Hart, M. Rump, M. Pokotilow, le gouvernement britannique estime que la gabelle, l'octroi de Pékin, le tribut de riz, le droit sur l'opium peuvent fournir les ressources nécessaires. Les Etats-Unis déclarent excessif le chiffre de 450.000.000 de taëls, et proposent de déférer la question à la Cour d'arbitrage de la Haye (M. Rockhill à M. Hay, 3 juin 1901)(1). Mais l'Angleterre fait justement observer qu'il s'agit d'un mode de paiement à choisir, c'est-à-dire d'une disposition à prendre et non pas d'une responsabilité à préciser ou d'une convention à interpréter, ce qui retire à la Cour, juridiquement, toute compétence. Le recours à l'arbitrage doit donc être écarté. L'Angleterre s'oppose invinciblement à l'élévation à 10 p. cent des droits de douane. Ses vues sont acceptées. Le poids de l'indemnité retombe donc non pas sur les étrangers (par le relèvement des douanes), mais sur la Chine, chargée de trouver en dehors des douanes extérieures le paiement de bons semestriels à 4 p. cent, à partir du 1er juillet 1902, et l'amortisse-

(1) *Foreign Relations of the United States*, 1901, *Affairs in China*, 1902.

ment en 39 ans d'une indemnité calculée sur 450.000.000 taëls. Le service de la dette, reconnue par un édit impérial du 29 mai 1901, est constitué à Changhai. Chaque puissance s'y fait représenter par un délégué dans une commission de banquiers chargée d'encaisser le montant des intérêts et des amortissements, qui lui sont remis par les autorités chinoises. Le produit des ressources affectées au paiement des bons est versé mensuellement entre les mains de la commission. Les ressources affectées à la garantie des bons sont : 1° les reliquats de la douane maritime ; 2° les revenus des douanes indigènes administrées dans les ports à traité par la douane maritime impériale ; 3° les revenus de la gabelle. Le tarif actuel de la douane impériale maritime à cinq pour cent est relevé de manière à correspondre aux cinq pour cent de la valeur effective actuelle (protocole final du 7 septembre 1901, art. 6).

Comme suite des stipulations inscrites à l'art 6, au sujet de l'indemnité, le gouvernement chinois s'engage à concourir à l'amélioration du cours des rivières Peiho et Ouang-pou (Protocole final, art. 11). Les travaux d'amélioration de la navigabilité du Peiho, commencés en 1898 avec la coopération du gouvernement chinois, doivent être repris sous la direction d'une commission internationale, où le gouvernement chinois doit être représenté, après le recouvrement de l'administration de Tien-tsin. Un conseil fluvial est chargé de la direction et du contrôle des travaux de rectification du Ouang-pou. Il comprend : le taotai ; le commissaire des douanes ; deux membres élus par le corps consulaire ; deux membres de la chambre générale de commerce de Changhai ; deux membres représentant les intérêts de la navigation ; un membre du conseil municipal de la concession internationale ; un membre du conseil municipal de la concession française, et un représentant de chaque nation, dont le tonnage total sur le Ouang-pou excède deux cent mille tonnes (annexe 7, art. 4) ; investi du droit de faire effectuer les travaux, recevoir les fonds, effectuer les dépenses, et de la direction du pilotage, le conseil fluvial n'a pas, d'ailleurs, de juridiction qui lui soit propre, comme la commission européenne du Danube ; en cas d'infraction à ses règlements, il doit poursuivre les étrangers devant leurs consuls respectifs et les Chinois ou les étrangers dont les gouvernements ne sont pas représentés en Chine, devant la Cour mixte, en présence d'un assesseur étranger (annexe 17, art. 23) ; toutes poursuites contre le Conseil doivent être portées devant la cour des consuls à Changhai (annexe 17, art. 24) (1). Sur ce point commun de la navigation fluviale, nous ne voyons pas qu'entre les puissances une difficulté quelconque se soit produite.

Le 7 septembre 1902, toutes les questions étaient réglées et, la signature des douze protocoles achevée, le doyen du corps diplomatique, M. de Cologan, s'adressant aux plénipotentiaires chinois, déclarait « rétablir les relations normales d'amitié entre les nations étrangères et l'empire chi-

(1) A défaut d'une publication des annexes dans le *Livre jaune français*, Chine 1901, nous sommes obligés de citer, d'après *Foreign Relations of the United States, affairs in China* 1902, p. 333, ou d'après le livre bleu anglais *China*, n° 1, 1902, p. 270.

nois ». Mais, ce rétablissement des relations normales, qui consacrait la fin de la crise, n'allait-il pas rouvrir l'ancienne ére des rivalités individuelles ?

III. Désagrégation du concert : les ententes spéciales. — Dans le concert mondial, des groupements s'opèrent, qui rompent l'harmonie de l'ensemble, de petites unions s'organisent qui détruisent et compromettent l'unité totale. Le bloc, mal cimenté par une crise passagère, se désagrège maintenant que la crise est passée.

Le fait initial de ce mouvement est dans l'attitude de la Russie, dont la persévérance obstinée poursuit en Mandchourie d'une manière singulariste une politique exclusive de conquête. La Manchourie fut dès la première heure gagnée par la rébellion. « Plus de mille chrétiens, écrivait M. Guérin, vice-consul de France à Tché fou, sont déjà massacrés a Moukden et aux environs. » (M. Guérin à M. Delcassé, 6 août 1900) (1). Profitant des événements, notamment de l'attaque des troupes russes à Nieoutchang, et du bombardement par les Chinois, sans provocation, de Blagoviechtchensk, les Russes s'empressèrent d'y répondre par l'occupation de Nieou-tchang et l'invasion militaire de la Mandchourie En même temps, pour rassurer les Puissances, le gouvernement russe annonçait hautement qu'il acceptait pour base de son action en Chine les principes suivants : « 1° Conserver l'entente générale des Puissances ; 2° rétablir le *statu quo ante* du régime gouvernemental en Chine ; 3° *écarter tout ce qui pourrait conduire au démembrement de la Chine* ». Il ajoutait expressément que si les événements avaient amené la Russie à occuper Nieou-tchang et à introduire les troupes russes en Mandchourie, cette mesure toute temporaire, exclusivement provoquée par la nécessité de se défendre contre les attaques des rebelles chinois, n'indiquait l'existence d'aucune ambition particulière. « Aussitôt que l'ordre sera rétabli en Mandchourie, et que toutes les mesures pour la sécurité de la voie ferrée seront prises, la Russie ne manquera pas de faire évacuer le territoire chinois par ses troupes, à la condition que la manière de procéder des autres Puissances n'y soit un empêchement ». (Télégramme du comte Lamsdorff au prince Ouroussoff, en date des 12/25 août 1900). Tout en paraissant d'accord avec les Puissances, la Russie cependant les inquiétait. Il sembla qu'elle désirait se nantir de la Mandchourie : sans doute, elle promettait d'en retirer ses troupes quand l'ordre serait rétabli, quand la sécurité de la voie ferrée serait acquise ; mais ne pouvait-elle toujours, dans l'effervescence de la Chine, alléguer que l'ordre ne serait pas rétabli, ni la sécurité du chemin de fer sino-russe assurée ? En subordonnant leur départ « à la condition que la manière de procéder des autres Puissances n'y serait pas un empêchement », les Russes dirigeaient contre leurs rivaux une menace qui paralysait leurs mouvements, tandis que la Russie, sous prétexte d'occupation provisoire, gardait l'entière liberté de son action. Alors même

(1) *Livre jaune Chine*, 1899-1900, n. 213, p. 115.
(2) *Chine*, 1899-1900, n. 260, p. 138.

qu'elle proclamait le désintéressement d'une politique, qui se subordonnait au commun programme, elle inquiétait les autres nations, notamment les Etats-Unis qui, à plusieurs reprises, la forcèrent à s'expliquer.

Pour l'intimider, l'Angleterre et l'Allemagne concertent l'accord du 16 octobre 1900, aux termes duquel « les deux gouvernements conviennent d'observer mutuellement dans leur politique en Chine les principes suivants : 1° tenir les ports maritimes et fluviaux libres et ouverts au commerce et à toute autre forme d'activité économique licite pour les nationaux de toutes les Puissances sans distinction ; 2° tendre à l'intégrité territoriale de la Chine ; 3° dans le cas où une autre Puissance profiterait des complications chinoises pour obtenir *sous une forme ou sous une autre* des avantages territoriaux, les deux contractants se réservent de s'entendre dans un accord préliminaire au sujet des démarches à faire pour sauvegarder leurs propres intérêts en Chine (1). Cet arrangement, qui fut communiqué à la France, devait aussi l'être aux autres Puissances intéressées, afin de les inciter à pénétrer dans cette combinaison. Les Etats-Unis, l'Italie, l'Autriche, la France même ne manquèrent pas d'en approuver nettement les termes. Quant à la Russie, elle déclara qu'elle ne poursuivait aucunement l'établissement d'un protectorat en Mandchourie (Ambassadeur d'Italie à Saint-Pétersbourg à son ministre des affaires étrangères, télégramme du 18 janvier 1901) (2) ; mais elle ne cachait pas en même temps qu'elle négociait avec la Chine, sur cette même question, un accord séparé. De son côté, la Chine déclarait aux Puissances que, sans leur appui, elle ne pouvait s'empêcher de ratifier cet accord. La convention était divulguée. Elle comprenait douze articles. Par le premier, la Russie semblait se soumettre au principe de l'intégrité territoriale de la Chine : Article premier. L'empereur de Russie, désireux d'oublier les récentes hostilités en Manchourie, consent à permettre à la Chine de reprendre le gouvernement *civil intégral* de la Mandchourie, comme par le passé. — Mais par *a contrario*, il en était autrement du gouvernement militaire. La suite des articles le montrait. — Art. 2. Par suite de l'état troublé du pays, le nombre des soldats russes actuellement chargés de la police des chemins de fer sera augmenté, jusqu'à ce que la pacification du pays soit complète et que les quatre dernières clauses de la convention actuelle entrent en vigueur. Art. 3. En cas de troubles, les garnisons russes coopéreraient avec les troupes chinoises pour rétablir l'ordre. Art. 4. La Chine, ayant attaqué la Russie, s'engage à ne pas stationner à l'avenir de troupes dans les endroits où les voies ferrées ne sont pas terminées ou ne sont pas commencées. La Russie déterminera le nombre des patrouilles de police

(1) *Treaty Series*, n. 1, 1901. *Agreement between the United Kingdom and Germany*, october 16, 1901. *Livre jaune*, 1899-1900, n. 360 et s., p. 191 et s.

(2) *Documenti diplomatici, avvenimenti di Cina*, 2e partie, janv.-sept. 1901, p. 8. Il est d'autant plus utile de suivre les documents étrangers, livre vert ou livre bleu, que sur cette question, depuis la fin de déc. 1900, aucun renseignement ne se trouve plus dans les livres jaunes, dont l'avant-dernier, 1901, ne contient guère que quelques maigres dépêches sur le Yunnan, le protocole du 7 sept. 1901, et quelques renseignements statistiques, d'ailleurs très-appréciables, sur les intérêts économiques de la France en Chine, et le dernier, 1903, d'insignifiants détails sur l'évacuation française de Changhai.

chinoise qui devront être employées. L'importation d'armes en Mandchourie est interdite. Art. 5. Les hauts fonctionnaires impliqués dans les récents troubles seront dégradés. La Russie indiquera leurs noms. La Russie déterminera quelles armes la police devra porter. L'artillerie est interdite. Les nationaux d'aucune Puissance étrangère ne pourront occuper à nouveau des fonctions officielles en Mandchourie. Art. 6. Les nationaux d'aucun pays, sauf la Russie, ne pourront être employés pour exercer les soldats et les marins chinois dans les places du nord de la Chine. Art. 7. La juridiction chinoise cesse à Kia-tchéou. Art. 8. Dans la Mandchourie, *la Mongolie et le Turkestan chinois*, aucune concession de chemins de fer, de mines, etc. ne pourra être accordée aux nationaux d'une autre puissance et *la Chine ne pourra construire elle-même aucun chemin de fer*. Aucun territoire dans les environs de Nieou-tchang ne pourra être cédé à bail à des étrangers. Art. 9, 10, 11. Paiement d'une indemité pour les dépenses militaires, d'une autre pour la destruction du chemin de fer transmandchourien. Art. 12. *La Chine ayant déjà donné son assentiment au désir de la Russie de construire une voie ferrée directe de la Mandchourie à Pékin*, confirme par la présente son assentiment.

La publication de ce traité par le *Times* effraya l'opinion. Le Japon mobilisait (le chargé d'affaires italien au ministre des affaires étrangères, 1er avril 1901. *Documents, ibid.*, nº 108) Usant d'une finesse bien chinoise, la Chine laissait passer le délai fixé pour la ratification sans l'effectuer (*ibid* nº 116). La Russie, qui avait été trop vite, (*ibid* nº 116) se disculpait (5 avril 1901). Elle déclarait expressément que la conclusion d'un tel accord avait pour but la restitution progressive de la Mandchourie, mais que, ses intentions ayant été mal comprises, elle ne voulait pas insister. Fidèle à sa tactique ordinaire, la Russie se recueillait devant l'obstacle, mais, suivant son habitude, elle ne renonçait pas à le forcer. Même quand elle s'arrête, c'est encore pour marcher.

Cependant l'Angleterre, inquiète des progrès de la Russie, ne s'illusionnait pas sur cet arrêt momentané, dans lequel, avec raison, elle se refusait à voir autre chose qu'un recueillement temporaire. Encore embarrassée par la guerre du Transvaal, elle sentait lourdement, en Chine, le poids de l'isolement superbe dont son amour-propre, toujours exclusif, avait tant de fois et si pleinement goûté l'orgueilleuse splendeur. Hostile aux alliances, mais quand même troublée par la solitude, elle cherchait, auprès d'elle, en Chine, un appui : non pas une de ces amitiés, qui traitent d'égale à égale, mais une de ces alliances mal équilibrées où l'amitié se nuance de protection chez l'un et de reconnaissance chez l'autre. Ce qu'il fallait à l'Angleterre, c'était un satellite, Sur l'Atlantique elle avait le Portugal, sur la Méditerranée l'Italie, sur le Pacifique il lui fallait le Japon, avec lequel, depuis l'éclatant succès de la guerre sino-japonaise, elle n'avait cessé de flirter. L'Angleterre, qui cherche moins des alliés que des satel-

(1) Sur la question de la Mandchourie, on consultera avec intérêt l'ouvrage que vient de faire paraître un témoin bien placé pour voir et pour juger le commerce et la politique, l'ancien consul anglais à Nieoutchang, ALEX HOSIE, *Manchuria*, London, 1901.

lites, se fût, en d'autres temps, accommodée de ce simple flirt. Mais le Japon, plus exigeant, entendait ne s'y prêter que pour le bon motif, c'est-à-dire pour l'alliance. Inquiétée par la Russie, l'Angleterre vit le moyen d'exprimer son *quos ego* par un traité formel. « Quand les Russes eurent pris Port-Arthur, le gouvernement britannique comprit qu'il fallait riposter en prenant Ouei-hai-ouei ; quand il fut démontré que Ouei-hai-ouei ne valait pas grand chose, la majorité tory des communes, comme un défi à la Russie, vota huit millions pour la construction de nouveaux vaisseaux; en concluant une alliance avec le Japon, le gouvernement avait la même idée » (1). L'alliance anglo-japonaise fut ainsi beaucoup plus l'expression de la mauvaise humeur anglaise que la base raisonnée d'une entente active en vue d'un effort pratique. Les deux gouvernements annoncent hautement (article 1er), la volonté de garantir ensemble, en Extrême-Orient, les deux Empires, Chine et Corée, qui, chacun, intéresse, chacun d'eux davantage avec cette réserve « qu'il sera permis à tous deux de prendre telles mesures qui pourront être indispensables en vue de sauvegarder les intérêts de l'Angleterre en Chine et du Japon en Corée, s'ils sont menacés, soit *par l'action agressive de toute autre Puissance*, soit par des troubles en Chine ou en Corée, nécessitant l'intervention d'une des hautes Puissances pour la protection de la vie et des biens de ses sujets ». C'était clairement dire à la Russie que toute atteinte à l'intégrité de la Chine, toute agression sur la Mandchourie, serait immédiatement suivie d'une main-mise de l'Angleterre sur une autre partie de la Chine, et du Japon sur la Corée. Mais, cette menace faite, le traité n'avait, pour ainsi dire, plus d'effet. Art. 2. Si la Grande-Bretagne ou le Japon, pour la défense des intérêts ci-dessus, sont impliqués dans une guerre avec une autre Puissance, l'autre partie contractante gardera une stricte neutralité et fera tous ses efforts pour empêcher d'autres Puissances de prendre part aux hostilités contre son allié. Art. 3. Si, dans le cas précité, toute autre Puissance ou toutes autres Puissances prennent part aux hostilités contre ladite alliée, l'autre partie contractante viendra à son aide pour faire la guerre en commun. — De ces textes, il résulte que l'alliance anglo-japonaise est purement défensive, subordonnée à l'agression d'une autre puissance ou à des troubles intérieurs mettant en danger la vie et les biens des Anglais en Chine ou des Japonais en Corée. Ce caractère *défensif* de l'alliance accuse le caractère purement *comminatoire* de la manœuvre. Ce qui souligne encore ce caractère, c'est que la mise en marche de l'alliance n'est pas, même alors, immédiate. Tant que l'agression émane d'une seule puissance, Russie en Chine ou Russie en Corée, l'alliance se borne à empêcher les autres puissances d'entrer dans le conflit, c'est-à-dire (puisque l'élargissement du conflit ferait jouer l'alliance) que son action se borne à retarder l'effet de l'alliance. Si donc l'Angleterre déclare la guerre à la Russie, le Japon n'est pas tenu de lui prêter son appui, et réciproquement si le Japon entre en guerre avec la Russie, l'Angleterre n'est pas tenue de lui fournir assistance : grâce à cette précaution, l'Angleterre se réserve, en attirant

(1) JOHN M. ROBERTSON, *Le traité anglo-japonais*, dans l'*Européen*, 22 fév. 1902. p. 7.

dans le conflit quelque autre puissance, de faire jouer l'alliance à son profit, et, dans le cas inverse, en écartant les autres nations, de ne pas laisser fonctionner l'alliance à l'avantage du Japon. Là est le vice secret, qui mine cet accord inégal, et, le privant d'effets certains, ne lui laisse plus guère en sa forme imprécise qu'un caractère ostentatoire d'avertissement à la Russie d'avoir à respecter la Mandchourie. Conclu pour cinq ans, à Londres, le 30 janvier 1902, le traité fut publié avec un empressement qui montrait bien que l'Angleterre y cherchait moins une base d'action utile (et par conséquent secrète) qu'un avertissement public et par conséquent retentissant) à l'adresse de la Russie. Cette communication fut, en Angleterre, assez froidement accueillie (1). « *Le traité est inopportun* », disait-on, car la crise chinoise n'est plus dans la phase aiguë, les mines de la Mongolie intéressent aussi peu l'Empire que celles de la lune, et du moment que l'Allemagne se désintéresse de la Mandchourie, l'Angleterre n'a pas lieu de s'en préoccuper davantage. — « *Le traité n'est pas nécessaire* », car les chemins de fer de la Mandchourie sont beaucoup moins intéressants que celui de Bagdad, car, en dehors de la Mandchourie, nulle puissance n'est plus tournée vers l'intégrité de la Chine que la Russie, et, quant à la Mandchourie, si la convention reconnaît l'intérêt spécial du Japon en Corée, comment nierait elle l'intérêt spécial de la Russie dans la Mandchourie ? — « *Le traité est inégal* » : non que l'alliance du Japon, maintenant civilisé, soit indigne de l'Angleterre au point de vue moral, mais parce qu'au point de vue diplomatique le bénéfice de l'alliance est, pour l'Angleterre, inférieur à ce qu'il est pour le Japon. L'article 1er du traité, qui permet au Japon d'intervenir quand ses intérêts sont menacés (terme vague), encourage l'action morale, en Corée, du Japon, pour qui « avoir ou n'avoir pas la Corée, c'est être ou ne pas être. » L'alliance anglaise où le Japon voit, éventuellement, le gain de la Corée, vaut ainsi mieux pour le Japon que l'alliance japonaise, simple appui très en dehors des frontières de l'Empire, ne vaut pour l'Angleterre. Toutes ces critiques exprimaient assez vivement la mauvaise humeur anglaise à la suite d'un traité dont le sens n'avait pas été suffisamment compris, car il n'avait pas pour but de procurer à l'Angleterre l'élément d'une action nouvelle, mais simplement de faire entendre à la Russie qu'elle devait renoncer à la Mandchourie, sous peine de voir le Japon s'unir contre elle à l'Angleterre.

La Russie qui ne pouvait s'y tromper, répondit, sans retard, en protestant, sous une forme voisine, de la pureté de ses intentions.

La note franco-russe du 19 mars 1902 déclare que « les gouvernements alliés de la France et de la Russie ayant reçu communication de la convention anglo-japonaise du 30 janvier 1902, conclue dans le but d'assurer le *statu quo* et la paix générale en Extrême-Orient, et de maintenir l'indépendance de la Chine et de la Corée, qui doivent rester ouvertes au commerce et à l'industrie de toutes les nations, ont été pleinement satisfaits d'y trouver l'affirmation des principes essentiels qu'ils ont eux-mêmes, à

(1) ZETA, *The anglo-japonese alliance and after*, dans *Fortnightly review*. 1er mars 1902 p. 365 et s.

plusieurs reprises, déclaré constituer et qui demeurent la base de leur politique. » C'était dire nettement que l'alliance anglo-japonaise n'apportait, dans la question d'Extrême-Orient, aucun élément nouveau, de nature à inquiéter les tierces Puissances. « Toutefois, obligés d'envisager, eux aussi, le cas où, soit l'action agressive des Puissances, soit de nouveaux troubles en Chine mettant en question l'intégrité et le libre développement de cette Puissance, deviendraient une menace pour leurs propres intérêts, les deux gouvernements alliés se réservent d'aviser éventuellement aux moyens d'en assurer la sauvegarde. » Formule volontairement imprécise qui répond à la sommation anglo-japonaise d'avoir à respecter la Chine par une sommation contraire d'avoir à la respecter également. Dans l'accord anglo-allemand, dans l'alliance japonaise, et finalement dans l'accord franco russe du 19 mars 1902, il y a moins des traités véritables que des proclamations bruyantes en faveur du *statu quo* territorial. Ces proclamations, si elles avaient été sincères, eussent dû grouper toutes les puissances et resserrer le concert mondial. Mais, plus ostentatoires que véritables, elles sont l'occasion de groupements particuliers qui divisent les puissances et rompent le concert : rupture d'autant plus remarquable qu'elle s'accomplit, tandis que le programme, bruyamment annoncé, reste le même. La politique officielle est toujours celle de l'intégrité. Mais, comme des groupements séparés se forment pour s'opposer cette formule les uns aux autres, il est à penser que l'intégrité, dont ils parlent, est beaucoup plus apparente que réelle. Les divisions reparaissent. Après l'entente commune des heures de crise, ce sont les rivalités égoïstes et concurrentes qui reprennent maintenant, peu à peu, le cours de leurs anciens conflits.

IV. Le développement des intérêts particuliers. — Les rivalités portent : 1°) sur les *settlements* ; 2°) sur les nouveaux traités de commerce ; 3°) sur les évacuations territoriales.

Après l'action commune de 1900, l'effort d'un grand nombre de Puissances se tourne vers la cession à chacune d'elles d'emplacements territoriaux, soumis à leur juridiction, dans les villes les plus commerçantes et, pour cette raison, les plus importantes. La question des concessions, qui avait déjà conquis une grande importance avant la guerre, en trouve, s'il est possible, davantage après. Comme suite de l'occupation militaire de Tien-tsin, la Russie prend possession d'une large bande de territoire, dont elle annonce l'intention de former un *settlement* (1). Le consul belge agit de même. Les consuls français (20 novembre 1900) et japonais (28 décembre) étendent les frontières de leurs concessions. Les ministres d'Autriche et d'Italie annoncent également l'intention de demander des *settlements*. Le consul général d'Allemagne étend (18 avril 1901) les limites de la concession allemande de Tien-Tsin. Le gouvernement des Etats-Unis proteste contre ce développement des concessions particulières. A ce

(1) M. Poppé, gérant le consulat de Russie, aux consuls de Tien-tsin, 24 octobre (6 nov.), 1900, *China*, n. 7, 1901. p. 56 et s., et pour les détails suivants, p. 56-121.

système, d'ambitieuse concurrence et d'égoïste rivalité, les Etats Unis préféreraient l'organisation collective d'une concession internationale, conséquence et témoin de l'entente commune. Ils réclament, non pas seulement contre la concession que la Russie se crée par les armes en vertu d'un acte unilatéral de sa volonté, mais même contre celles que, suivant la procédure habituelle, les autres Puissances s'apprêtent à demander ou, déjà, obtiennent du gouvernement chinois. Mais les protestations des Etats-Unis restent sans force. L'extension des *settlements*, tant en nombre qu'en étendue, s'opère sur la base concurrente des *settlements* nationaux, et non pas, comme ils l'auraient voulu, sur la base commune d'un *settlement* international — si bien que les Etats-Unis, forcés de suivre le mouvement, doivent eux-mêmes faire tracer à nouveau, par les autorités chinoises, leur concession particulière, entièrement tombée, et pour le rétablissement de laquelle ils éprouvent, de la part de l'Angleterre et de l'Allemagne, des résistances si vives, qu'ils finissent par abandonner l'idée de la faire revivre à la même place (1). Telle est la situation à Tientsin. Ailleurs, la même course aux concessions recommence. Partout deux puissances, les Etats-Unis et l'Angleterre, s'y opposent de tout leur pouvoir : les États-Unis, par souci pur de la doctrine de Monroe, qui leur défend l'œuvre extra-américaine et quasi-coloniale du *settlement*, l'Angleterre, parce qu'elle trouve dans les *settlements* étrangers des aides d'influence que supporte difficilement son ombrageux exclusivisme. Les Etats-Unis expriment le vœu que, désormais, les *settlements* soient consentis d'un commun accord (2). L'Angleterre devait bientôt faire comprendre qu'elle irait volontiers jusqu'à les supprimer.

Le protocole du 7 septembre 1901, qui ne pouvait tout régler par lui-même, prévoyait la négociation ultérieure de traités particuliers avec les gouvernements étrangers, pour la révision des traités de commerce et de navigation, et le développement des relations commerciales. S'il est une question d'ordre général et d'intérêt commun, c'est bien celle-là. Cependant, l'Angleterre devait y poursuivre, sous couleur d'intérêt général, son point de vue particulier. Active à négocier, elle passe avec la Chine, à Changhai, le traité du 5 septembre 1902 (3), qui s'efforce, par son effet positif, de développer le commerce anglais, par un effet négatif, de ruiner les concurrences politiques rivales. Rien de plus clair, dans cette convention que ce double but. Quel est le grand obstacle au développement du commerce étranger (importation et exportation) à l'intérieur de la Chine ? C'est la taxe incertaine et multipliée du *li-kin*, impôt de guerre levé pendant l'insurrection taïping et maintenu pour fermer au trafic extérieur, malgré le vain secours des passes de transit, les profondeurs du marché chinois. Qui souffre surtout du *li-kin* ? La plus grande puissance marchande, c'est-à-dire l'Angleterre. Donc (art. VIII, sect. 1), « le gouverne-

(1) En dehors de *China*, n° 7, 1901, et pour les documents relatifs aux Etats-Unis : *Foreign relations of the United States*. 1902, p. 39-59.

(2) *Atti parlamentari. Avvenimenti di Cina*, 2e partie, 1901, p. 24.

(3) *China*, n. 2 (1902), *Despatch from H. M. special commissioner inclosing the treaty beetween Great Britain and China. Presented to both Houses*, octobre 1902.

ment chinois accepte que toutes les barrières, de quelque espèce que ce soit, percevant le *li-kin* ou de semblables taxes ou droits, seront perpétuellement abolies sur toutes les routes, les railways et cours d'eau, dans les dix-huit provinces de la Chine et les trois provinces orientales ; disposition qui ne s'applique pas aux douanes indigènes à présent en vigueur sur le bord de la mer ou des cours d'eau, dans ports ouverts, sur les routes de terre ou sur les frontières territoriales de la Chine. » Pour combler le vide produit par l'abolition du *li-kin* dans les caisses chinoises, la section 2 ajoute : « Le gouvernement britannique consent que les marchandises étrangères à l'importation, en addition à la taxe effective de 5 p. cent prévue par le protocole de 1901, doivent payer une surtaxe spéciale de 1 1/2 fois ledit droit » : ce qui fait au total 12 p. cent à l'importation ; mais comme le développement de l'exportation effraie moins la Chine que le développement de l'importation, le traité, qui la sait favorable à la sortie de ses produits profite de la circonstance pour baisser la surtaxe, qui n'est plus alors de 1 et 1/2, comme à l'importation, mais de 1/2, soit 2,50 p. cent, ce qui est le taux de la passe de transit actuelle ; et pour la soie, qui intéresse spécialement l'Angleterre, il est même expressément stipulé que le total de la taxe, formant un droit spécifique, ne dépassera pas 5 p. cent *ad valorem*. Le *li-kin* sur le sel est également aboli et remplacé par une taxe spéciale ; comme sur ces bases l'abolition du *li-kin* diminuerait matériellement l'encaisse chinoise, la section 8 crée, sauf sur les marchandises en transit, une taxe de consommation, aussi bien sur les articles de nécessité que sur les articles de luxe : taxe inapplicable dans les concessions étrangères ou *settlements*, ce qui revient (système ingénieux, trop ingénieux même) à faire payer par la Chine elle-même une bonne partie du prix de la suppression du *li-kin*.

Mais voici la contre-partie : pour faire prendre à la Chine une telle perte en patience, le traité du 5 septembre 1902 s'efforce de multiplier des concessions d'un certain ordre — de celles où l'Angleterre, renonçant aux avantages qui servent plus à ses rivaux qu'à elle, trouve encore moyen de réaliser un gain d'influence. Quelles sont les institutions qui permettent, en Chine, aux puissances, qui n'ont ni le voisinage, comme la Russie, ni le commerce comme l'Angleterre, de maintenir leur prestige et de développer leur influence ? Une Puissance a le protectorat des missions catholiques ; d'autres aspirent à le recueillir. L'Angleterre cherche à le supprimer (art. XIII) par le moyen d'une commission où « tous les pouvoirs à « traité seraient représentés pour assurer une paix permanente entre con- « vertis et non-convertis. » Mais le protectorat est un instrument d'influence spécial. Quel est l'instrument d'influence dont toutes les puissances disposent ? C'est l'exterritorialité, avec le système conjoint des concessions territoriales ou *settlements*. Grâce à lui, des puissances, qui n'ont pas ou presque pas de commerce, y prennent une importance, un prestige qui peut, le cas échéant, lutter contre les prétentions anglaises ou les intérêts britanniques. Donc, plus de concessions, plus d'exterritorialité. Comme idées anglaises, ces idées, pour hardies qu'elles soient, ne sont pas nouvelles.

Sir Robert Hart les a maintes fois exprimées (1). Le traité du 5 septembre 1902 les consacre. L'article VIII (sect. 12) qui ouvre de nouveaux ports, Ch'angsha (Housnan), Ouanhsien (Sté-chouan), Nganking (Anhei), Houi-tchéou (Kouang-toung) et Kongmoun (Kouang-toung), y met une condition : « Les étrangers résidant dans les ports ouverts doivent observer les règles municipales et de police sur le même pied que les Chinois », donc, plus de concessions ; voilà le système nouveau qui, pour ces ports supplémentaires, dès maintenant, commence. — D'autre part, art. 12, « La Chine ayant exprimé un désir sérieux de réformer son système judiciaire et de le mettre d'accord avec celui des nations occidentales, la Grande-Bretagne consent à prêter son assistance à cette réforme, et ainsi à préparer l'abandon de ses droits extra-territoriaux. » — L'abandon est peut-être imprudent en face de la Chine. Mais l'Angleterre le trouve avantageux en face de l'Europe. Il ne déplaît pas à la Grande Bretagne de payer les avantages qu'elle obtient d'une promesse que ses rivaux, si elle se réalise, paieront plus cher qu'elle-même.

Tel est, dans ses lignes essentielles, ce traité du 5 septembre 1902, par lequel l'Angleterre travaille tant et si bien, en Chine, au développement — quelque peu égoïste — de son influence particulière.

Mais ce traité n'est pas encore en vigueur ; peut-être même ne le sera-t-il jamais ; le serait-il, qu'il faudrait ne pas connaître la Chine, pour conclure de sa signature à son application. Pour que les sections multiples de l'article VIII, cœur du traité, soient applicables, il faut, d'abord (sect. 13), attendre le 1er janvier 1904 ; il faut, ensuite (sect. 14), que tous les pouvoirs investis du traitement de la nation la plus favorisée prennent les mêmes engagements que la Grande-Bretagne au regard du paiement des surtaxes et autres obligations, parmi lesquelles, sect. 12, le principe nouveau — de généralisation dangereuse — que dans cinq ports ouverts les étrangers ne pourront avoir de concessions, avec pouvoirs municipaux et de police propres. Les puissances ne seront pas assez aveugles pour tomber dans le piège tendu. Celles qui, comme la Russie, les Etats-Unis, le Japon même, font le commerce surtout dans le Nord, où il n'y a pas de *li-kin*, préféreront l'ancien système. Celles qui, pénétrant faiblement à l'intérieur, n'avaient à franchir qu'une ou deux barrières, trouveront cher un système qui met nécessairement au même régime de 12 p. cent, à l'importation, les trajets longs et les trajets courts. Qu'une seule puissance refuse de l'accepter, la section 8 devient inapplicable à toutes et l'abolition du *li-kin* par sir J. Mackay reste sans effet, comme trente ans auparavant son abolition par sir R. Alcock. Avant comme après le traité, les représentants des Etats-Unis et les négociants américains de Changhai n'ont pas caché leur sentiment. Mais supposons que toutes les puissances accueillent les conditions mises à l'article VIII du traité. Supposons que toutes le signent. S'ensuit-il que la Chine l'exécute ? Nullement. Nous devons craindre aujourd'hui ce que les puissances, et l'An-

(1) Voir notamment. *China and her foreign trade*, dans *North American Review*, 1901, I, p. 59.

gleterre même, craignaient en 1869, lors de la convention, non ratifiée, d'Alcock, à savoir que la Chine encaisse le droit de 12 p. cent, à l'entrée, puis perçoive les taxes abolies, comme par le passé, trouvant, au demeurant, tout bénéfice à la combinaison. Sans doute, il est stipulé que l'abolition du *li-kin* sera partout prononcée par un édit impérial. Mais l'édit, s'il est pris, sera t il respecté? Le *li-kin* est un impôt local qui, pour la plus grande part, est utilisé sur place. Le traité de 1902 lui substitue une taxe d'Etat qui, perçue par les douanes maritimes, revient, non pas aux mandarins, mais à l'Empereur, non pas aux provinces, mais à l'Etat. Comment croire que les mandarins accepteront cette taxe de remplacement qui, pour eux, dans leur caisse vide, ne remplacera rien? Le maintien des douanes indigènes, formellement prévu par le traité (art. VIII, sect. 3), ne permettra-t-il pas, même si le *li-kin* est réellement aboli, de surtaxer les marchandises étrangères? Sans doute, les postes de douanes indigènes ne pourront être augmentés (sect. 3); mais leurs taxes pourront l'être et c'est déjà trop. Si les puissances espèrent que ce régime nouveau sera favorable au commerce, c'est qu'il est défavorable à la Chine : comment celle-ci pourrait-elle alors l'accepter? S'est-elle vraiment sentie suffisamment humiliée pour s'y soumettre? Vaincue par l'Europe, mais non pas convaincue des erreurs de son vieil exclusivisme, a-t-elle été suffisamment courbée sous la loi du vainqueur, a-t-elle assez senti sa maîtrise pour ouvrir les dernières défenses de son commerce et les ultimes retranchements de sa vie économique intérieure? — L'impôt de consommation, que l'abolition du *li kin* rend nécessaire et que le traité prévoit, sera-t-il bien accueilli par les Chinois, étant donné qu'il frappe (sect. 8) les objets de nécessité comme les articles de luxe, étant donné surtout qu'il ne se lève pas (sect. 8, *in fine*) dans les concessions étrangères ou *settlements*? Faire payer à la Chine la suppression du *li-kin*, n'est pas, semble-t-il, le meilleur moyen de rendre une telle réforme populaire. Elle doit, en ce cas, avoir contre elle les mandarins, dessaisis au profit de l'Empereur par la surtaxe des douanes extérieures, qui sont impériales, et le peuple, astreint à l'impôt de consommation, dont les *settlements* sont affranchis. —Trop de fois, il a été question de l'abolition du *li-kin* pour qu'il soit, à présent, permis d'y croire au simple vu d'un texte. La regrettable mort du plénipotentiaire Liou-koun-yi, vice-roi de Nankin et surintendant du commerce des ports du sud, sur la bonne volonté duquel les Européens comptaient pour l'exécution du traité, les privait à cet égard de leur meilleur espoir, un mois à peine après la signature du traité.

Tandis que l'Angleterre, s'engageant à travers la successive rangée des douanes intérieures, tente de faire — probablement sans succès — une nouvelle trouée dans la vieille Chine économique, les autres nations s'acheminent à la poursuite de leurs desseins particuliers. Celles qui ne luttent pas pour le commerce luttent pour l'influence. Qui recueillera — si la France a seulement une défaillance — le protectorat des missions? Il suffit qu'elle éprouve à le maintenir l'embarras d'une contradiction pour qu'immédiatement des ambitions naissent, ici, de le lui enlever, là de s'en partager les dépouilles. Mais les faits sont trop proches, les documents

trop rares, les manœuvres trop dissimulées pour qu'il soit permis d'aborder ce problème, le plus obscur et le plus troublant de la politique de prestige. Moins cachées sont les ambitions et les rivalités commerciales, Le Portugal obtient le chemin de fer de Macao à Canton, et le droit d'établir, à Macao, des douanes intérieures (octobre 1902). La Belgique réclame et obtient, au terminus de la ligne ferrée franco-belge sa concession d'Han-kéou. Avec cette tendance fière et libre — marquée d'abord par formation de l'Etat fictif du Congo, et depuis, par tant d'autres faits — qui donne actuellement un air si particulier d'aisance souple et hardie à sa neutralité, elle accomplit le vœu de Bentham, qui, jadis, dans un curieux projet, lui désignait, comme débouché, la Chine (1). Où le seul souci du Monroéisme paralyse les Etats-Unis, les scrupules de la neutralité n'arrêtent pas la Belgique : le fait, pour notoire qu'il soit — et pour correct qu'il paraisse — n'en est pas moins notable (2). La France, choquée de la manière dont les Puissances ont, à Changhaï, arrêté la révision du tarif, en août 1902, refuse de l'accepter (bien qu'en moyenne il ne dépasse pas 4 1/4 p. cent) à cause de l'exagération des droits sur les vins et sur la soie. Les autres États acceptent le tarif; mais la clause de la nation la plus favorisée maintient l'ancien système. Tout se trouve en suspens. Les querelles des puissances réjouissent la Chine — qui ne serait pas ce qu'elle est et même qui ne serait pas ce qu'elle doit être — si elle ne s'en rejouissait pas. L'horizon se brouille. La permanence des troupes d'occupation, en quelques points de l'Empire, est un péril : une source de rixes entre armes hostiles (les Anglais et les Français à Tien-Tsin); un danger d'occupation territoriale : une prise de possession par la force (comme celle des Russes à Tien-Tsin) devient ensuite une concession *settlement* et peut devenir davantage : une aliénation proprement dite. — L'idée d'évacuation n'est donc pas seulement chinoise, mais européenne. Dès la signature du protocole de 1901, les Puissances évacuent Pékin, où rentre Cour. Puis elles retirent leurs troupes de Tien-tsin. Restaient l'évacuation de Changhai et celle de la Mandchourie. C'étaient deux opérations qui, si l'Angleterre eût seule occupé Changhai, eussent été sans doute aussi compliquées l'une que l'autre. En juillet 1900, l'Angleterre n'avait-t-elle pas demandé la cession du port de Wouung, puis, sur le refus du vice-roi, le débarquement immédiat de 3.000 hommes, en vue de défendre la concession internationale de Changhai? Mais le corps consulaire avait sollicité des gouvernements intéressés l'envoi de troupes, pour contrebalancer l'action de la Grande-Bretagne et l'empêcher de nuire par une démonstration isolée, aux intérêts généraux des autres puissances. A cet appel, la France, l'Alle-

(1) Nys, *Papiers inédits de Bentham*.

(2) A signaler une curieuse brochure du général den Beer Portugael, parue le mois de novembre dernier à La Haye, où l'auteur, ancien ministre de la guerre des Pays-Bas et membre de l'Institut de droit international, convie la Belgique à conclure une alliance défensiv avec la Hollande — et du même coup à renoncer à sa neutralité, pour s'assurer — c'est du moins sa thèse — une sécurité supérieure à la garantie, plus ou moins vaine, des puissances.

(3) Documents diplomatiques (France). *Evacuation de Changhai* (1900-1902), 1903 et pour complément, *China*, n° 3 (1902) *Correspondence respecting the evacuation of Shanghae* déc. 1902.

magne et le Japon avaient répondu. L'ambition anglaise ainsi maintenue, l'occupation pouvait durer le temps nécessaire; personne n'avait à craindre qu'elle durât davantage. En 1901, lors du rétablissement de l'ordre et du retrait graduel des troupes dans le Tché-li, simple diminution d'effectifs (1); au plus tard, le 1er août 1902, l'Angleterre, qui seule occupante eût eu sans doute une autre attitude, proposait elle-même le départ des troupes. La France y consentait, à deux conditions: 1° que l'évacuation fût accomplie simultanément par toutes les puissances; 2° qu'elle reprit toute liberté d'action, si l'une d'elles réoccupait, dans l'avenir, un point quelonque de la région du Yang-tsé (2). L'Allemagne ajoutait la troisième condition d'une « promesse donnée par le gouvernement de Pékin et le vice-roi du Yang-tsé de n'accorder à aucune Puissance des avantages spéciaux d'une nature quelconque *politique*, *militaire*, *maritime* où *économique*, où l'occupation d'autres points commandant la rivière, soit au-dessus, soit au-dessous de Changkai ». L'Angleterre déclara ne pouvoir accepter cette clause dont le but semblait être de paralyser ses progrès dans la vallée du Yang-tsé. L'Allemagne dut la retirer, non sans déclarer d'ailleurs qu'elle avait reçu du gouvernement chinois toutes les explications et satisfactions désirables (3). Le 22 novembre, les Japonais, le 20 décembre 1902, les Anglais et les Français, puis, le 3 janvier 1903, les Allemands partaient. En transformant l'occupation anglaise de Changhai en une occupation collective, les puissances avaient réussi à intéresser l'Angleterre au départ de ses troupes autant qu'elles-mêmes au départ des troupes anglaises.

En Mandchourie l'occupation russe était exclusive : aussi, depuis longtemps promise, l'évacuation est-elle toujours retardée. Se fera-t-elle? On peut en douter. L'attitude de la Russie change de plus en plus cette présomption en certitude. Le 24 avril 1903, une dépêche de Pékin vient d'annoncer que pour évacuer la Mandchourie les Russes exigent: 1° qu'aucun port nouveau ne soit ouvert en Mandchourie au commerce extérieur; 2° qu'aucun nouveau consulat n'y soit établi ; 3° que seuls les Russes soient employés dans toutes les fonctions administratives, *civiles ou militaires*, de la Mandchourie; 4° qu'ils aient le droit de fixer leurs propres fils télégraphiques sur les poteaux des télégraphes chinois; 5° que tous les revenus des douanes de Nieou-tchang soient remis à la banque russo-chinoise ; 6° que la Russie soit investie du droit de régler, au point de vue sanitaire, (et l'on sait l'extension que peut prendre un tel mot) l'accès du port ouvert de Nieou-tchang. Aussitôt l'Angleterre et le Japon unissent leurs efforts près de la Chine pour l'empêcher de céder aux conditions russes. Mais, de la manière dont la question est posée, si la Chine ne cède pas, la Russie n'évacue pas; si elle cède, la Russie n'abandonne certains points que

(1) M. Delcassé aux représentants de la France à Pétersbourg, Londres, Vienne, Rome, Washington, Tokio, Berlin, 3 oct. 1902, *ibid.* n° 30.

(2) Note de M. Casenave, chargé d'affaires de France à Pékin, au prince K'ing, 10 oct. 1902 *ibid.* n° 32.

(3) Note du baron Eckardstein, 7 oct. 1902. *China*, n° 3 (1902), n° 27.

(4) Comte Metternich to the Marquess of Lansdowne, 1er nov. 1902.

pour en gagner d'autres ; de toute manière, c'est, pour la Russie, sous une forme ou sous une autre, la reconnaissance de ses prétentions ; et l'Angleterre se demande si, rompant l'alliance anglo-japonaise, la meilleure tactique ne serait pas de laisser la Russie faire de la Mandchourie une autre Egypte, sauf pour l'Angleterre à demander que la Russie la laissât réciproquement, faire de l'Egypte une autre Mandchourie.

Mais, de Washington, des protestations surgissent, et la Chine se tourne vers les Etats-Unis, dont l'action diplomatique en Extrême-Orient, est, en ce moment, des plus actives. Ce sont les Etats-Unis qui, dans la grande crise de 1900 se sont mis les derniers en mouvement ; eux qui, sur le protocole de 1900, jugé par eux trop sévère, ont apposé les derniers leur signature ; eux qui, ensuite, ont insisté pour l'adoucir dans l'exécution ; eux qui ont proposé l'intervention arbitrale de la Cour de La Haye ; qui ont tenu pour trop élevé le chiffre de l'indemnité (450.000.000 taëls) ; qui ont protesté contre les demandes nouvelles de création ou d'extension des *settlements*, qui enfin, ont déployé en toute circonstance, au point de vue territorial, le moins d'ambition. Comme ils se sont toujours sympathiquement tournés vers la Chine, c'est aussi de leur côté qu'en ce moment la Chine se tourne. En février 1903, le président Roosevelt transmettait au Sénat un double memorandum du ministre du Mexique et du ministre de Chine à Washington, en vue d'obtenir, par l'intermédiaire des Etats-Unis, une conférence internationale, pour faire régler officiellement l'équivalence de la monnaie d'argent à la monnaie d'or (1). Un peu plus tard, conformément au vœu de la Chine qui est de payer en argent son indemnité de guerre, le gouvernement américain calculait, sur la base argent, au cours du change, les bons trimestriels qu'il avait à transmettre (fin mars 1903) à la commission internationale de la dette constituée à Changhai, pour être, suivant le protocole de 1901 (art. VI), présentés à la signature des officiers chinois : mais la commission refusait de transmettre ces bons qui, basés sur le paiement en argent, n'étaient pas conforme à la stipulation protocolaire du paiement en or (7 septembre 1901, art. VI). La Chine aussitôt en profitait, vis-à-vis des autres puissances, pour refuser de calculer sa dette au cours du change. La Chine sent ainsi que dans le concert ambitieux des puissances une grande nation commerçante se distingue par son esprit de modération et de justice ; mais cette constatation n'est pas favorable aux autres.

Et, pendant que les Etats-Unis deviennent, de plus en plus, les meilleurs amis de la Chine — pendant que la Russie progresse, opiniâtre, en Mandchourie — pendant que le Japon fait des armements maritimes énormes (2) — la Chine — malgré l'article V de protocole de 1900, reproduit au protocole de 1901, et confirmé par l'édit du 25 août 1901 (même protocole annexe 11), continue toujours et quand même à recevoir des armes, bien

(1) *Les pourparlers monétaires entre les Etats-Unis, le Mexique et la Chine*, dans *Journal des Economistes*, 15 avril 1903.

(2) A la suite d'une entente entre le cabinet et le parti du marquis Ito, le programme des constructions navales du Japon, exigeant une dépense de 115 millions de *yens*, pourra être exécuté dans un espace de 10 ans.

que le délai de deux ans — d'ailleurs renouvelable — fixé par les Puissances et reproduit par l'édit, ne soit pas encore écoulé. L'Impératrice appelle aux grandes fonctions des Mandchous xénophobes. Si bien disposée que soit la Chine pour les Etats-Unis, et si optimistes qu'en retour soient les Américains, le personnel de la légation des Etats Unis ne semble pas absolument à l'abri de toute crainte, quant à sa sécurité particulière, et traduit ses inquiétudes (fin d'avril 1903) par l'appel de forces navales, dans le voisinage de Pékin. Des missionnaires sont assassinés. Des troubles éclatent dans les provinces. Les désordres, que les Boxeurs avaient semés dans le nord, et qui s'y étaient heureusement localisés, font maintenant leur apparition dans le centre et dans le sud. Après le sé-tchouan, le Hou-nan-le Kouang-si est en pleine révolte. Le Yunnan, si important au point de vue français, s'agite à son tour. De ces troubles, le gouvernement chinois profitera, sans aucun doute, pour faire lever l'interdiction qui frappe l'importation des armes. Et l'impression de ceux qui voient la Chine à travers leurs souvenirs — comme de ceux qui la cherchent à travers les documents diplomatiques — c'est qu'actuellement, la Chine, pour quelques années, se recueille, avant de livrer à ceux qu'elle appelle les « Barbares » un nouvel assaut.

A. G. de Lapradelle.
Agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.

CHRONIQUE POLITIQUE

ESPAGNE

(JUILLET 1900 — DÉCEMBRE 1901)

SOMMAIRE. — Indications préliminaires. — I. *Le mouvement politique : Ministères.* — Conséquences d'un emprunt. — Supplique au Palais Royal. — Changement du ministre des finances. — Crise latente. — Changement de ministère. — Le ministère Azcarraga. — Ouverture des Cortès. — La question cléricale. — Le mariage de la princesse des Asturies. L'éducation du Roi. — Conséquences politiques d'un drame et d'un procès. — Agitation populaire. — Nouvelle crise. — Le gouvernement de M. Sagasta. — Les ordres religieux. — La liberté de la chaire. — Les élections. — Les nouvelles Cortès. — Un décret. — II. *La question du catalanisme.* — III. *Le Congrès hispano-américain.* — IV. *Mouvement législatif : projets de loi, lois et décrets.*

Indications préliminaires. — Voici le plan que je suivrai pour passer en revue dans cette *Chronique*, la période de temps qui s'est écoulée du mois de juillet 1900 à fin décembre 1901.

En premier lieu, je résumerai aussi brièvement que possible, sans entrer dans aucun détail important, la situation politique telle qu'elle résulte des relations qui ont existé pendant cette période entre le Cabinet et les Cortès. J'étudierai, immédiatement après, les questions les plus importantes qui ont été agitées pendant ce même temps en Espagne. Et je terminerai mon travail en fournissant le résumé obligatoire du mouvement législatif.

I. — LE MOUVEMENT POLITIQUE : LES MINISTÈRES. — Le Cabinet présidé par M. Silvela (1) était encore au pouvoir au mois de juillet 1900. Mais l'emprunt réalisé deux mois auparavant avait fortement ébranlé l'autorité de l'homme le plus influent et le plus respecté du gouvernement, M. Villaverde

Cela ne devait pas être attribué, à coup sûr, à l'insuccès de l'opération financière dont il s'agit. Car, à ne considérer que le résultat de la souscription, elle constituait, au contraire, un triomphe pour le ministère. L'emprunt avait pour but de procurer les ressources nécessaires pour rembourser ou convertir certaines dettes antérieures représentées par des obligations du Trésor — dette flottante — et par des obligations des douanes — contractées à l'occasion de la dernière guerre de Cuba — ainsi que certains « pagarès ». D'une part, les valeurs remboursables furent à peu près en totalité présentées à la conversion ; et, d'autre part, l'emprunt ouvert par le ministre fut couvert plus de *vingt-cinq fois*. Le

(1) Voir ma *Chronique* parue dans le tome XVII de la *Revue*, page 137.

seul établissement de la Banque d'Espagne à Madrid offrit 2.150.612.500 fr., c'est-à-dire *douze* fois environ la somme demandée

Mais ce fut l'abondance même de l'argent offert qui donna naissance à la protestation d'une grande partie de l'opinion publique contre la façon dont l'emprunt avait été contracté. Tout en laissant de côté certaines critiques plus ou moins fondées, touchant certains détails de la souscription qui eut lieu à Madrid, et qui avaient pour objet de grossir celle-ci d'une manière artificielle, on a estimé que le ministre des finances ne fut pas heureux dans ses relations avec le marché monétaire et qu'il fit perdre, de ce chef, un certain nombre de millions au Trésor

Le type choisi pour l'émission fut, sans doute, fixé à un taux trop peu élevé : on en trouve la preuve dans ce fait que, même avant que l'emprunt ne fût réalisé, on négociait les titres à émettre avec deux ou trois points de bénéfice, et que, peu de temps après, ce papier, amortissable à 5 0/0, atteignit le cours de 89 et de 90 fr.

Il y a peu de temps, le ministre des finances, M. Rodrigues (1902) émit, lui aussi, un papier analogue ; mais il le choisit d'un type plus élevé.

Les chefs de l'Union nationale tentèrent de mettre en mouvement l'action publique contre le gouvernement au sujet de l'emprunt en question. A cet effet, deux membres de ce groupe, MM. Costa et Alba, se mirent en rapport avec quelques jurisconsultes éminents, mais leur détermination ne produisit aucun résultat pratique.

Cependant, il se produisit un fait qui s'écarta un peu des voies ordinaires et qui eut un certain retentissement politique, en ce sens qu'il appela l'attention sur l'état d'esprit des classes que l'on qualifie de *neutres* parce qu'elles vivent à l'écart de la politique militante des partis. C'est ce qui eut lieu à l'occasion de la démarche effectuée par les représentants du commerce auprès des hôtes du Palais-Royal et caractérisée par certaines déclarations quelque peu inusitées de l'un de ces délégués.

« Rarement, aurait dit ce dernier en s'adressant à la Régente, rarement la vérité arrive jusqu'au pied des marches du Trône ! Je désire que Votre Majesté la connaisse tout entière. Il y a dix huit ans, j'eus l'honneur de venir dans ce même lieu, à l'occasion de la fameuse question du Syndicat de Madrid, afin de prier le roi Don Alphonse de vouloir bien destituer un ministre qui s'était mis en révolte contre les classes commerçantes. Aujourd'hui, la question est encore plus grave parce qu'elle intéresse, cette fois, non pas Madrid seul, mais bien l'Espagne tout entière. Aussi, nous ne venons pas demander la destitution d'un ministre, mais bien le renvoi du Cabinet tout entier... » Et on ajoute qu'il porta un jugement des plus sévères au sujet de l'emprunt.

Bien que, malgré cela, le gouvernement réussit à se maintenir au pouvoir, on n'aurait point été étonné s'il se fût produit un changement de politique. Car l'opposition, dans le but d'arriver à une solution en dehors des partis fidèles à MM. Silvela et Sagasta, essaya de sceller une union entre les groupes présidés par certains personnages politiques dissidents, tels que MM. Lopez Dominguez, duc de Tetuan, Romero Robledo, Canale-

jas et Gamazo ; mais ces fractions politiques étaient trop hétérogènes, pour qu'on pût arriver à une concentration efficace. On dut reconnaître qu'avec de tels éléments il n'y avait pas moyen de rédiger les premières lignes d'un programme commun de gouvernement.

Mais si le ministère resta debout, le ministre des finances. M. Villaverde, dut donner sa démission avant d'entrer dans la campagne d'été. On mit à sa place M. Allendesalazar, qui avait toute sa confiance et toute son estime. En agissant ainsi, on voulut faire voir que la démission de M. Villaverde n'avait absolument aucun caractère politique, que sa manière de voir était exactement celle de M. Silvela et qu'il n'abandonnait le pouvoir que pour raison de santé.

En réalité, la situation de M. Villaverde, comme nous l'avons déjà indiqué, n'était plus tenable en face de l'opinion publique à cause de la façon dont il avait émis l'emprunt. D'ailleurs, il était peut-être avantageux que ce personnage politique se trouvât en dehors du gouvernement en prévision de certaines combinaisons futures possibles, le jour où l'on devrait, de nouveau, réunir les Cortès. Après tout, malgré les jugements plus ou moins contradictoires portés sur le compte de M. Villlaverde, il est un fait certain, c'est que celui-ci a su se placer au nombre des hommes les plus marquants du parti conservateur. En réalité, il jouit peut-être dans le pays d'une plus grande autorité et d'une plus grande confiance que M. Silvela lui-même. On estime son œuvre financière comme la meilleure qui ait été accomplie par le parti conservateur. Au surplus, on lui a fait, à juste titre, la réputation d'un caractère solide et d'un esprit libéral. Ce qu'il est, effectivement, c'est un homme politique d'étude, un homme qui ne croit pas à l'influence exclusive de l'intrigue et de l'habileté parlementaire, mais bien qui a foi dans le travail, un homme qui estime que la politique correspond à des principes et à des calculs positifs.

Son successeur au ministère des finances a suivi fidèlement la ligne de politique financière adoptée par M. Villaverde, c'est-à-dire de politique du *nivellement*.

Au cours de l'été 1900, il ne se produisit, dans la vie politique du gouvernement, aucun événement important; mais un travail latent s'effectuait, certaines manifestations se préparaient qui devaient, plus tard, produire leurs effets naturels. D'une part, le parti libéral de M. Sagasta avait conscience qu'une crise allait se produire sans tarder ; de l'autre, l'Union conservatrice de M. Silvela allait en se désorganisant du côté de la droite : tout le monde reconnaissait qu'il existait un certain froid dans les relations entre ce dernier et M. Pidal, président du Congrès et représentant traditionnel des éléments cléricaux dans le parti conservateur.

En dehors de cela, le ferment anticlérical commençait à jouer un rôle important dans la vie politique du pays. Comme toujours, l'influence française se faisait sentir d'une manière directe parmi nous. En ce moment, chacun commençait à s'apercevoir que les ordres religieux avaient pris un développement extraordinaire, à tel point qu'ils constituaient un péril possible pour les libertés publiques et un obstacle permanent pour le progrès démocratique du pays. D'ailleurs, on voyait avec crainte les tendan-

ces réactionnaires de la Cour, tendances qui s'étaient fait jour au sujet du mariage projeté de la princesse des Asturies, héritière présomptive et immédiate du Trône, avec un Bourbon, fils du comte de Caserte, général du prétendant don Carlos dans la dernière guerre civile et, qui, en cette qualité, avait ordonné le bombardement de Saint-Sébastien. Ces tendances s'étaient manifestées et se manifestaient encore dans l'éducation nullement libérale du Roi mineur. Mais nous parlerons de cela plus loin.

Déjà, dès le mois d'octobre, le Cabinet se préparait pour la prochaine campagne parlementaire. Aussi voulut-il que M. Villaverde présidât la Chambre des députés ; que le général Azcarraga présidât le Sénat et qu'il abandonnât, pour cela, le portefeuille de la guerre, pour le céder au général Linarès, ancien gouverneur de Santiago-de-Cuba. Mais, comme on dit « l'homme propose... ». La faiblesse du ministère se révéla bientôt au premier choc inattendu et avant même que l'ouverture des Chambres n'eût eu lieu. En effet, le nouveau ministre de la guerre, à peine nommé, et sans en donner connaissance à ses collègues du cabinet, désigna comme capitaine général de Madrid son ami le général Weyler, inaugurant ainsi une tactique nouvelle consistant à faire certaines nominations d'accord seulement avec la Reine. Ce fut comme une bombe. Une telle nomination, étant donnée la façon dont elle avait été faite, et la personne qu'elle concernait, donna naissance à une véritable tempête politique. On se souvenait encore trop du rôle qu'avait joué le général Weyler dans la récente campagne de Cuba !

Nul, en effet, ne pouvait avoir oublié que deux des ministres actuels, MM. Dato, ministre de l'intérieur et Gasset, ministre de l'agriculture, avaient combattu violemment le général Weyler, le premier, aux Cortès, et le second dans l'*Impartial* en sa qualité de directeur de ce journal à grand tirage. Aussi arriva-t-il que, indépendamment de l'importance constitutionnelle de l'acte que venait d'accomplir le nouveau ministre de la guerre — qui, disait on, s'était mis absolument d'accord avec M. Silvela pour accepter son poste — la situation de ce dernier ainsi que celle de ces deux ministres devint si difficile qu'il n'y eut qu'un moyen de trancher la difficulté, celui de provoquer une crise.

Et cette crise se produisit à l'occasion de la démission irrévocable de MM. Dato et Gasset. Tout d'abord, on aurait pu croire que la crise en serait restée là et qu'elle se réduirait à une simple crise partielle donnant seulement lieu au remplacement des deux ministres démissionnaires.

Mais la position de M. Silvela, *surpris* par l'acte du général Linarès, était difficile. Sans doute, il aurait pu se révolter et, par un acte énergique de gouvernement, défaire ce qu'avait fait le général : cela aurait eu pour signification le triomphe plausible du « pouvoir civil ». Mais M. Silvela n'était pas homme à prendre une pareille détermination ; au surplus, la situation conservatrice, menacée de toutes parts, ne permettait pas d'adopter une position aussi énergique à l'égard de l'armée et surtout à l'égard de ses généraux. M. Silvela donna sa démission ; et, à la grande surprise de tout le monde, il se produisit une crise totale et non pas une crise de changement de politique puisqu'il fut nécessaire de changer le Cabinet tout entier.

Naturellement, la crise présentait trois solutions possibles : ou le maintien au pouvoir de M. Silvela avec une nouvelle délégation de la couronne, sans la présence, bien entendu, du général Linarès ; ou un changement de politique ; ou la disparition de M. Silvela, mais avec le maintien au pouvoir des conservateurs.

La première était dangereuse ; la seconde manquait d'opportunité ; c'est donc la troisième qu'on dut accepter. Et la Régente confia la mission de former le nouveau cabinet au général Azcarraga, politique anodin, réactionnaire toutefois, mais dépourvu de toute personnalité saillante, qui avait déjà été chef du gouvernement à la mort de Canovas del Castillo.

M. Azcarraga savait qu'il pouvait compter sur le concours de tous les anciens ministres à l'exception de MM. Silvela, Dato et Gasset. Aussi reconstitua t-il le nouveau Cabinet conservateur de la manière suivante : *Présidence*, Azcarraga ; — *Etat* (affaires étrangères), marquis d'Aguilar de Campoo ; — *Grâce et Justice*, marquis del Vadillo ; — *Guerre*, général Linarès ; — *Finances*, Allendesalazar ; — *Gobernacion*, Ugarte ; — *Instruction publique*, Garcia Alix ; — *Agriculture*, Sanchez de Toca ; — et *Marine*, Ramos Isquierdo.

L'opinion publique accueillit ce ministère avec assez de surprise et beaucoup de méfiance. Il apparaissait, en quelque sorte, comme un ministère de guerre ; mais il le *paraissait* seulement ; en réalité, il ne l'était pas.

Le fait qu'il comprenait cinq militaires comme ministres, MM. Azcarraga, Linarès et Ramos ainsi que MM. Garcia Alix et Ugarte qui appartenaient au corps juridico-militaire, avait attiré l'attention du public. Aussi les uns pensèrent — à tort, sans doute — que le ministère avait été constitué pour réprimer rapidement une tentative carliste qui, à cette époque, s'était produite en Catalogne et à Valence, mais, heureusement, sans grand succès. D'autres crurent qu'il avait été formé en prévision de ce qui pourrait arriver à l'occasion du mariage de la princesse des Asturies, mariage si peu sympathique à la généralité de l'élément libéral du pays.

Ce fut le 20 novembre 1900 que s'ouvrirent les Cortès : il était temps. Immédiatement, fut entamé un large débat politique qui eut pour point de départ un discours de M. Azcarate, député républicain, au sujet de la cause, du développement et de la solution de la dernière crise, à propos de la tendance plutôt réactionnaire du nouveau ministère. L'orateur examina même, en passant, la question des ordres religieux, spécialement en ce qui touche leur situation légale. Dans la suite, d'autres débats se produisirent encore, et c'est à l'occasian de l'un d'eux que M. Canalejas dessina sa nouvelle orientation politique franchement et résolument anticléricale.

Peu à peu, grâce à l'action des républicains et de certains éléments avancés de la gauche libérale, l'opposition prenait des forces et, avec elle, s'affirmait un fort courant démocratique allant à l'encontre des tendances cléricales des conservateurs et, peut-être, de la monarchie elle-même. La première bataille fut livrée au Congrès, non seulement à l'occasion des

débats dont il vient d'être question, mais encore à l'occasion d'un autre débat très important relatif au mariage de la princesse des Asturies.

Ce débat était absolument inévitable, non point tant à cause des exigences de la politique, qu'à cause d'une disposition impérative de la Constitution. En effet, aux termes de l'article 56 de la Constitution qui nous régit actuellement « le Roi, avant de contracter mariage, en donnera connaissance aux Cortès qui devront approuver le contrat et les stipulations matrimoniales lesquelles feront l'objet d'une loi. *Les mêmes formalités seront observées lorsqu'il s'agira du mariage du successeur immédiat à la couronne.* »

A coup sûr, on peut considérer comme un anachronisme, que, sous un gouvernement représentatif et démocratique, on discute, à un point de vue absolument politique, des actes présentant un caractère aussi privé que les mariages; mais la monarchie, qui ne peut pas réussir à se dépouiller complètement de son caractère patrimonial, impose de telles discussions. D'ailleurs, la question de la succession au trône ne peut guère être indifférente à un pays ; et bien moins encore l'opinion publique doit se désintéresser de l'alliance matrimoniale que peut contracter une reine actuelle ou appelée à régner un jour. Bien sûr, on n'exige pas — et on ne peut pas exiger — qu'une reine ou une princesse se marie au goût du pays ; on ne peut point lui imposer un mari. Mais lorsque le cas se présente d'une opposition caractérisée entre l'intérêt ou les aspirations nationales du pays tout entier ou, tout au moins, de l'opinion dominante et les inclinations de cœur de la personne royale — si dignes, à tous les points de vue, de respect — il n'existe qu'un moyen constitutionnel et humain de tout arranger : la personne royale n'a qu'à renoncer à ses privilèges et à se retirer dans la vie privée, entourée de l'amour et de l'admiration de tout le monde.

Tous les partis prirent position dans le débat relatif au mariage de la princesse. Naturellement, il y eut des opinions pour tous les goûts; cependant, nul ne défendit la nouvelle alliance de famille avec enthousiasme. Les conservateurs et les libéraux dissidents de M. Gamazo reconnurent à la princesse le droit de se marier librement à la condition que son mariage n'eût pas de conséquences politiques; M. Sagasta combattit cette union à l'aide de formules très habiles ; les républicains se prononcèrent à ce sujet suivant la diversité de leurs tempéraments; et la note peut-être la plus exacte et la plus constitutionnelle fut donnée par M. Azcarate qui mit toutes les choses au point.

Intimement liée à cette question de police constitutionnelle, il en fut soulevée une autre non moins importante au sein du Parlement. Mais elle était à coup sûr un peu tardive : il s'agissait de l'*éducation du Roi*.

Sans doute, l'éducation du Roi mineur, d'un roi qui *naît* roi, comme cela est arrivé à Alphonse XIII, ne pouvait pas laisser la nation indifférente ; l'opinion républicaine elle-même ne pouvait pas considérer cette affaire comme une quantité négligeable. L'enfant d'aujourd'hui va être le chef de l'Etat de demain ; et il est très important de savoir comme on le forme au point de vue moral et intellectuel, quelles idées on lui

inculque, etc., etc. Au surplus, ce n'était un mystère pour personne que l'enfant-roi n'était pas élevé comme doit l'être le futur premier magistrat d'un peuple libre. L'atmosphère du Palais Royal d'Espagne, malgré les guerres civiles soutenues par le parti libéral pour maintenir sur le trône la branche de la descendance directe de Ferdinand VII, ne passe pas pour être fort sympathique au libéralisme.

Mais les partis avaient négligé de s'occuper de l'éducation du Roi au moment opportun ; nul n'avait même songé à se demander si le système d'éducation, par exemple, de la maison de Prusse, était applicable ici.

La discussion ne s'ouvrit qu'à la fin de 1900, juste quelque temps à peine avant que le Roi n'atteignît sa majorité légale. L'opinion ne s'émut que lorsqu'on apprit que le Roi avait comme précepteur le P. Montana, ultramontain tout d'une pièce, collaborateur assidu du « Siècle futur » (*Siglo futuro*), journal ultra-carliste, le plus réactionnaire de tous les journaux d'Espagne. Et la pression de l'opinion arriva à être telle — bien que ce fût un peu tard — que ce Père dût abandonner sa charge pour voir mettre à sa place, en qualité de professeur d'histoire, M. Briera, lequel, d'ailleurs, n'a, pas plus que le précédent, rien de libéral.

Il est vrai que, plus tard, on désigna comme professeur de politique du jeune monarque, dans le but de lui enseigner le mécanisme de la Constitution et de le mettre au courant de l'organisation politique des autres pays, etc., le savant professeur de droit politique comparé de l'Université de Madrid, M. Santamaria de Paredes. Cette désignation reçut l'approbation de tout le monde.

Tandis que ces discussions se produisaient aux Cortès, des mouvements populaires se propageaient dans les rues elles-mêmes et affectaient la forme de manifestations d'opinions dans un sens toujours libéral et, parfois même, dans un sens nettement anticlérical. Deux événements, qui au fond n'avaient aucun caractère politique, se produisirent dans le courant des mois de janvier et de février 1901 ; et ce sont eux qui donnèrent naissance à ces manifestations, résultat d'un état d'esprit spécial des masses libérales espagnoles et qui rendirent à peu près inévitable un changement de politiqne. Ces événements consistaient en un drame de l'éminent littérateur, peut-être du plus grand littérateur que l'Espagne possède aujourd'hui, Perez Galdos, et en un procès dans lequel prit la parole l'illustre avocat, M. Salmeron.

Par un rare hasard, le drame intitulé *Electra* et le procès de Mlle Ubao offraient deux spectacles, l'un fictif, l'autre réel, ayant de nombreux points d'analogie ; et tous les deux avaient de grands rapports avec la situation positive de la vie sociale espagnole parmi les classes riches, dominées d'une manière absolue par le cléricalisme le moins scrupuleux et le plus exalté.

Dans le drame, il s'agit d'une jeune fille que les manœuvres d'un personnage fanatique — de bonne foi, mais terriblement fanatique — poussent à entrer dans un couvent, et arrachent à la vie de famille et à un avenir d'amour et de bonheur. Dans le procès, il était question également d'une autre jeune fille attirée par l'action de son confesseur — un jésuite

— dans un couvent contre la volonté de sa famille, sans l'autorisation de sa mère qui la réclame, non point dans l'intention de contrarier une vocation, si elle existait, mais dans le but que la jeune fille, prenant son temps et agissant avec calme, pût se décider dans la plénitude de sa liberté sans obéir aux suggestions de son confesseur jésuite. Inutile d'ajouter que la jeune fille du procès était une riche héritière.

Quant au drame, exécuté avec toute l'habileté scénique qui caractérise le maître Galdos, il éveilla au théâtre espagnol de Madrid, d'abord, puis dans tous les théâtres de la péninsule et jusque dans la rue, un enthousiasme bruyant. L'art mettait en relief la vie réelle, offrait à la société un miroir ; et celle-ci se sentait pleine d'horreur en se voyant si esclave, si surchargée de noires préoccupations.

De son côté, le procès, très animé, plein d'épisodes excessivement intéressants relatifs à la lutte de la mère en faveur de sa fille recluse, acquit, au moment même où les avocats débattirent la question de droit devant le Tribunal Suprême au sujet de l'interprétation qu'il y avait lieu de donner aux articles correspondants du Code civil, les proportions gigantesques et solennelles d'une grande discussion politique, qui allait décider entre les droits de la mère de famille et les artifices répréhensibles employés par l'Eglise pour dominer la volonté faible et débile d'une enfant.

Comme la logique et la justice l'exigeaient, le Tribunal Suprême fit droit à la demande de la mère ; et M. Salmeron obtint, à cette occasion, un de ses plus grands succès oratoires. La jeune fille abandonna le couvent et regagna le foyer domestique, malgré toutes les manœuvres imaginées par les intéressés pour la retenir au couvent. Et le public s'abandonna pendant plusieurs jours à de bruyantes manifestations d'enthousiasme ; et il lui arriva même de se livrer à des attaques matérielles contre la maison que possèdent les jésuites à Madrid.

Les esprits étaient donc très animés et l'agitation populaire s'était étendue jusqu'en province, à Barcelone, Saragosse, Valladolid, Valence et Grenade. C'est dans de pareilles conditions que s'approchait la date du 14 février, date à laquelle devait avoir lieu le mariage de la princesse des Asturies, mariage si peu sympathique à l'opinion libérale du pays. Quelques jours auparavant arrivèrent à Madrid les parents du futur prince consort, le comte et la comtesse de Caserte. Le désordre public est à son comble ; les comtes sont reçus avec les plus vives protestations ; et les choses en viennent à un point tel que le 13, veille du jour marqué pour le mariage, on est forcé de déclarer Madrid en état de siège, ce que fait le général Weyler en publiant un ordre énergique et menaçant.

Naturellement, on évita ainsi le désordre dans la rue, lequel, d'ailleurs, n'avait jamais pris les proportions d'un sérieux mouvement révolutionnaire. Mais cela ne modifia pas le courant de protestation de l'opinion anticléricale, très irritée en présence du problème, désormais inévitable, de la situation légale des ordres religieux.

Et il arriva ce qui devait fatalement arriver avec un gouvernement usé, sans force, sans appui sur un parti politique quelconque depuis que le parti conservateur paraissait en déroute. C'est que ce gouvernement dut

présenter sa démission, ouvrant par là une crise totale. Cette crise, dans sa manière de se produire, offrit une particularité inusitée dans nos mœurs constitutionnelles : le président démissionnaire exposa la situation dans un *memorandum*, et les personnages consultés par la couronne, au sujet de la crise, firent connaître leur opinion par écrit.

L'étendue du *memorandum* m'a empêché de le reproduire en entier ; mais tout en laissant de côté la partie relative à l'exposé des conditions et des antécédents de la crise, il convient de rapporter ici la raison que fait valoir le ministère pour justifier sa démission.

M. Azcarraga fait voir qu'il y a nécessité de suspendre la session des Cortès comme cela avait eu lieu le 10 janvier précédent. Ensuite, il ajoute :

« La suspension de la session s'impose dans le but de profiter de l'interrègne parlementaire pour étudier et préparer les bases du budget de 1902, qui doit être présenté au Congrès le 1er mai prochain. Pour tous ces motifs, le gouvernement doit faire tout son possible pour préparer les voies et moyens afin que, avant le 1er janvier 1902, le nouveau budget se trouve voté et que la situation économique qui doit régir le pays à partir de cette date, se trouve réglée d'une manière constitutionnelle.

« Bien que le temps qui reste encore jusqu'à cette date paraisse suffisant pour mener à bonne fin cette entreprise, néanmoins, si l'on prend en considération l'expérience des débats dans notre Parlement et si l'on réfléchit à l'importance exceptionnelle du budget qui doit être le premier du nouveau règne et à l'ensemble, enfin, des circonstances survenues récemment dans notre vie politique, la prudence conseille d'envisager comme étant de la plus haute importance pour le bien de la monarchie, l'immense responsabilité qui pèse sur le chef du gouvernement et la nécessité, pour celui-ci, de se démettre du pouvoir dès maintenant, laissant ainsi, avec tout le temps indispensable avant la réouverture des Cortès, la prérogative royale libre de toute attache avec le Cabinet actuel.

« De cette manière, Votre Majesté, dans sa haute sagesse, pourra choisir les personnes qui lui paraîtront réunir les conditions voulues pour former un nouveau gouvernement capable de trancher avantageusement les difficultés qui pourront se présenter devant lui.

« C'est pourquoi le soussigné à l'honneur de présenter respectueusement à Votre Majesté sa démission de président du Conseil des ministres ainsi que la démission des autres membres du Cabinet, qui tous approuvent les déclarations qui précèdent. »

Produite dans de telles conditions, la crise présenta *trois* tendances qui correspondaient à autant de solutions. La première consistait dans le maintien du parti conservateur au pouvoir, avec un changement de direction dans le ministère. La Reine approuva cette solution. Aussi confia-t-elle successivement la mission de former un nouveau Cabinet à MM. Azcarraga, Silvela et Villaverde. Ce dernier indiqua certaines combinaisons très favorables aux aspirations du parti libéral. Mais tout fut inutile, parce que les Cortès manquaient de calme et que le groupe conservateur n'avait aucun chef jouissant d'une autorité suffisante.

La seconde solution avait pour objet l'appel au pouvoir de certains groupes dissidents appartenant aux deux partis qui se disputaient tour à tour le gouvernement ; mais cette solution — de *concentration* — ne trouva aucun écho dans les milieux politiques.

La troisième solution supposait un changement de politique et faisait appel au parti libéral. Ce fut celle qui s'imposa ; car elle était seule applicable dans le moment présent. En effet, appelé au Palais, M. Sagasta reçut de la Régente la mission de former un ministère ; et voici comment il le composa : *Présidence*, Sagasta ; — *Etat*, duc de Almodovar del Rio ; — *Grâce et Justice*, marquis de Teverga ; — *Finances*, Urzaiz ; — *Guerre*, général Weyler ; — *Gobernacion* (Intérieur), Moret ; — *Marine*, duc de Veragua ; — *Instruction publique*, comte de Romanones ; — *Agriculture*, Villanneva.

Bien que l'opinion libérale accueillit avec méfiance ce ministère, sa constitution ne mit pas moins un terme aux excès de violence qui s'étaient produits dans le pays. En réalité, si M. Sagasta reprit le pouvoir, c'est qu'il ne pouvait pas faire autrement en raison de la nature des événements qui s'étaient produits. Mais, dans l'intérêt du développement normal de la Monarchie, il eût mieux valu que le parti conservateur se maintînt au gouvernement encore pendant quelques mois, jusqu'à une époque plus rapprochée du couronnement du Roi, par exemple, jusqu'à la fin de 1901 ou le commencement de 1902. De cette manière, le nouveau règne aurait débuté sous les auspices d'une situation libérale plus franche, plus nette et plus sympathique au pays que la situation conservatrice actuelle.

Il convient, à ce sujet, de faire observer que le parti conservateur s'était complètement disloqué entre les mains débiles et indécises de M. Silvela. D'ailleurs, la question anticléricale et la question sociale elle-même avaient acquis dans l'opinion beaucoup plus d'importance qu'on n'aurait pu le prévoir tout d'abord, surtout la première, sans parler, bien entendu, du catalanisme et de la question économique qui sont à peu près toujours à l'ordre du jour.

L'agitation anticléricale, due à de nombreuses causes intérieures et à de non moins nombreuses influences étrangères, touchait à son point culminant, en présence de l'augmentation vraiment excessive des ordres religieux qui, localisés presque entièrement, d'abord, dans les grands centres, tels que Madrid et Barcelone, s'étaient peu à peu répandus dans toutes les riches parties du pays, s'emparant de l'enseignement, dominant les consciences et ébranlant les bases de notre régime libéral. Et ce qu'il y a de vraiment extraordinaire en tout cela, c'est que la situation de ces ordres religieux n'a rien de légal ; en effet tous paraissent privilégiés, et cependant, le Concordat de 1832 n'accorde de privilèges — en dehors des dispositions de la loi sur les associations — qu'à trois d'entre eux seulement.

Naturellement, le gouvernement de M. Sagasta se rendit bien compte que le moment était définitivement venu de résoudre le problème des ordres religieux : il était indispensable d'appliquer le Concordat, d'examiner quelle était, pour l'instant, la situation légale de deux d'entre eux,

d'envisager celle du troisième, en admettant qu'elle ne fût pas visée par le Concordat et de soumettre au droit commun tous les autres.

Mais il n'était pas réservé au gouvernement de M. Sagasta de mener à bonne fin une pareille entreprise. L'opinion libérale du pays le pressentait bien ; aussi l'accueillit-elle, comme nous l'avons déjà dit, avec méfiance. En réalité, M. Sagasta profita de l'agitation anticléricale pour s'élever au pouvoir; mais, sans tarder — ce en quoi M. Sagasta est passé maître depuis longtemps — il « escamota » le problème, aidé dans cette manœuvre par M. Moret.

Quoi qu'il en soit, voyons qu'elle fut exactement la ligne de conduite qu'adopta le ministère Sagasta pendant tout le reste de l'année 1901.

Tout d'abord, furent rendus deux décrets ministériels d'une certaine importance

C est ainsi que le ministre de l'Instruction publique remit en honneur la pure doctrine libérale pour laquelle, tant de fois, dut lutter le professorat espagnol partisan de la liberté pleine et entière de la chaire, condition indispensable pour que les recherches scientifiques puissent être fructueuses.

Cette question présente un très grand intérêt dans l'histoire de l'enseignement espagnol.

Avant tout, il convient de rappeler que, sous le règne d'Isabelle II, le professorat libéral et rationaliste fut poursuivi à plusieurs reprises. Mais, en réalité, cette question ne se posa nettement parmi nous qu'après la Restauration bourbonienne de 1875, lorsque le ministère Canovas essaya d'atteindre la liberté scientifique du professeur dans son enseignement de la chaire. Cet acte provoqua d'énergiques protestations de la part d'un grand nombre de professeurs et notamment des professeurs les plus éminents d'Espagne, tels que Salmeron, Giner, Castelar, Moret, Azcarate, Calderon. Linarès, Figuerola, Montero Rios, etc., qui furent arrachés à leurs chaires et dont quelques-uns furent poursuivis et envoyés en exil.

C'est ainsi que les choses se passèrent jusqu'à ce que, en 1882, lorsque M. Sagasta fut appelé au pouvoir par Alphonse XII, le ministre Alvareda rétablit dans leurs chaires les professeurs destitués en reconnaissant, dans une mémorable circulaire, au professeur, dans sa chaire, la pleine et entière liberté de ses investigations scientifiques. Ce qui naturellement lui valut de violentes protestations de la part des évêques qui n'ont perpétuellement pour but que de se réserver l'inspection effective de l'enseignement afin de mettre la jeunesse à l'abri des « mauvaises » doctrines. Car les évêques voudraient établir comme une sorte de douane spirituelle autour des écoles, des lycées et des universités ; et ils le voudraient à un tel point que, à diverses reprises, ils ont eu l'audace de dénoncer certains professeurs comme contaminés par les doctrines que condamne l'Eglise, et cela sous le ministère de M. Canovas. Heureusement, les plaintes n'amenèrent aucun résultat.

Dans ces conditions, le comte de Romanones se crut obligé de remettre en vigueur la circulaire de M. Alvareda, puisque son prédécesseur M. Garcia Alix, avait prescrit des mesures qui, tout en ne paraissant

avoir pour but que de réprimer la propagande des doctrines contraires à la Constitution dont pourraient se rendre coupables les éléments réactionnaires, avait pour conséquence, en réalité, de porter atteinte à la liberté de l'enseignement que les libéraux estiment devoir être égale pour tous sans autres limites que la propre discrétion du professeur et le Code pénal.

La question qui préoccupait davantage le Ministère, c'était celle de la préparation des élections. En Espagne, comme chacun sait, les gouvernements ne changent pas en même temps que changent les aspirations de l'opinion publique manifestées par les élections. Les changements de politique se produisent sous la pression des circonstances, toujours à l'occasion d'un incident plus ou moins imprévu, grâce à l'intervention du chef de l'Etat, et ces changements supposent toujours la promesse d'un décret de dissolution des Cortès faite au chef du parti auquel on veut confier la mission de constituer un gouvernement.

Il est, en effet, certain que celui-ci obtiendra une majorité plus que suffisante pour pouvoir affirmer à l'avance qu'il jouira de la pleine confiance des Chambres. En réalité, il existe en Espagne, à cause du peu de culture politique, notamment, des classes rurales, environ deux cents districts dont dispose entièrement le Ministère, même sans qu'il soit dans l'obligation de faire la moindre opération préparatoire consistant à s'emparer de ce qu'on appelle les « *ressorts* » électoraux, en d'autres termes, des maires et des municipalités qui sont généralement les grands exécuteurs des falsifications nécessaires des élections.

De vraies élections, c'est-à-dire d'élections dans lesquelles on vote réellement, il n'en existe pas en Espagne, si ce n'est dans les villes où les partis populaires sont plus ou moins bien organisés et dans celles où les masses électorales plus compactes se meuvent avec facilité et parfois *imposent* même leurs volontés. Et même dans les unes et dans les autres, les gouvernements commettent ou laissent commettre de nombreuses irrégularités, depuis celles qui consistent à faire voter des électeurs supposés, c'est-à-dire des électeurs qui ne le sont pas, sous des noms qui ne leur appartiennent pas, jusqu'à ce qu'on appelle ici des « *pucherazos* » consistant à falsifier les actes qui constatent l'exécution des opérations électorales et à attribuer tous les suffrages au candidat préféré.

Mais là où la falsification atteint son plus haut degré, c'est dans les districts ruraux. Il est, en effet, tels de ces districts où il ne s'effectue absolument aucune opération électorale ; on considère l'élection comme faite d'avance : les *caciques* se contentent seulement de rédiger les actes nécessaires exigés par le gouvernement. De là l'importance considérable que, sous notre régime de gouvernement, le *réel*, celui que nous avons et qui n'est précisément pas celui qui *figure* dans la Constitution et dans les lois, revêt celui qu'on désigne sous le nom de *cacique* avec son organisation nationale — *caciquisme* — qui comprend autant de grades hiérarchiques que l'administration du pays comporte de divisions, c'est-à-dire l'administration *provinciale*, l'administration *municipale*, et, au-dessus de celles-ci, l'administration *centrale*.

Mais revenons aux élections. Les préparatifs électoraux faits, parut en mai 1901 le décret de dissolution conçu dans ces termes :

« Article 1er. — Sont dissous le Congrès des députés et la partie élective du Sénat.

Article 2. — Les Cortès se réuniront à Madrid le 11 juin prochain.

Article 3. — Les élections des députés auront lieu dans toutes les provinces de la monarchie le 12 mai, et celles des sénateurs, le 2 juin. »

En conformité de ce décret du *modérateur* ou du Roi, les élections eurent lieu aux dates convenues. Elles ne donnèrent pas lieu à de sérieuses luttes si ce n'est à Barcelone, où l'agitation électorale fut un peu plus grande à cause de l'intervention des républicains et des catalanistes, et à Valladolid à cause de l'opposition entre l'Union nationale à laquelle étaient venus s'adjoindre d'autres éléments ministériels et M. Gamazo : opposition de *personnes* plutôt que d'*idées*,

Le résultat de l'élection des députés fut le suivant : ministériels (libéraux sous la direction de M. Sagasta), 244; — conservateurs, nuance Silvela, 82; — conservateurs, dissidence Tetuan, 11; — nuance Romero Robledo, 11; — libéraux, dissidence Gamazo, 6; — républicains, 14; — démocrates, 7; — Union nationale, 7; — carlistes, 6; — catalanistes ou catalans, 3; — intégristes, 2.

Quant au Sénat, il se trouva constitué de la manière suivante : libéraux, 163; — dissidence Tetuan, 24; idem Gamazo, 7; — démocrates, 3; — carlistes, 2; — roméristes, 3; — indépendants, 4; — républicains, 2; — indépendants, 7; — prélats, 18. — L'ensemble du Sénat comprend la réunion en un seul total *de trois classes* qui le composent : par *droit propre* et *à vie*, par nomination directe, la moitié; par *droit d'élection*, l'autre moitié.

Les Cortès se réunirent et assistèrent à la lecture du message traditionnel de la couronne qui ne produisit aucun effet particulier. Ce fut comme une nouvelle édition du message habituel. Un journal très important, le « *Heraldo de Madrid* », eut la patience d'exhumer les principales dispositions de tous les messages de la couronne depuis 1850 jusqu'en 1901 ; et il put constater ainsi — et tout le monde avec lui — le caractère anodin, véritablement anodin, de cette littérature royale.

Le Congrès des députés n'entama pas ses travaux dans de bonnes conditions, ou, tout au moins, la majorité ministérielle ne fit pas preuve de toute la discipline sur laquelle on aurait pu compter. On eut l'occasion d'apercevoir le défaut de la Constitution lorsqu'il s'agit de nommer le président : désigné et élu, M. le marquis de la Vega de Armijo dut donner sa démission et abandonner son poste en présence de l'attitude résolument hostile d'une partie de la majorité libérale.

Il eut pour successeur à la présidence de la Chambre, le « *père* » de celle-ci, M. Moret qui dut se démettre de sa fonction de ministre de l'Intérieur. A sa place, fut nommé le jeune député, M. Gonzalez qui se fit remarquer, lors de la discussion du message, par un excellent discours empreint d'idées libérales qui, paraît-il, ne fut pas fort goûté au Palais Royal, ce qui motiva une assez forte opposition à sa nomination de la part de la Régente.

Le Parlement réuni aurait eu à examiner divers problèmes graves qu'il eut dû discuter, par exemple, le problème clérical, le problème social et le problème relatif au catalanisme. Mais, en présence de l'attitude du gouvernement, le parti libéral n'en résolut aucun. Aussi ne parlerai-je pas ici en détail du problème du catalanisme pas plus, d'ailleurs, que du problème social. Je leur consacrerai des explications plus précises dans ma *Chronique* de 1902 ; car c'est seulement, dans le courant de cette année, qu'ils acquirent une certaine importance politique, à l'occasion de l'arrivée au pouvoir de M. Canalejas et à cause de la gravité exceptionnelle qu'acquirent les grèves, spécialement celle de Barcelone.

Nous restons donc en présence seulement du problème clérical qui fut discuté avec chaleur et passion lorsqu'il s'agit d'arrêter les termes de la réponse du Congrès au message royal. Prirent une part active à ce débat les partis conservateurs, la dissidence libérale déjà fort orientée du côté des conservateurs, par l'organe de M. Maura, le parti libéral dont le porte-fanion fut, dans la circonstance, M. Canalejas et les républicains qui défendirent un amendement à la réponse du message, tendant à faire reconnaître la nécessité de prouver « l'indépendance et de réaliser la sécularisation de l'Etat. »

Mais l'été s'avançait ; et les Cortès durent suspendre leurs sessions. Aussi la vie politique entra-t elle dans une période de calme relatif, et, nous disons, relatif parce que l'agitation anticléricale continua à se propager dans les rues des principales villes à l'occasion de certaines manifestations cléricales organisées sous prétexte de célébrer un Jubilé religieux.

Le gouvernement, bien que M. Moret eût proclamé l'impossibilité de procéder à la réglementation des ordres religieux sans négocier avec Rome parce que ces derniers avaient quelque chose à voir avec le Concordat, poussé sans doute par les persistantes réclamations du parti libéral, rendit un décret royal, à la date du 19 septembre 1901. Ce décret avait été contresigné par le jeune ministre de l'Intérieur, M Gonzalez et avait pour objet de préparer la soumission des ordres religieux non expressément autorisés par le Concordat de 1831, au droit commun, c'est-à-dire à la loi du 30 juin 1887.

Ce décret royal produisit un certain effet dans l'opinion. Mais il n'eut guère la valeur que d'un simple document inséré dans la *Gazette*. Car le gouvernement de M. Sagasta, sans cohésion et sans force, n'eut à aucun moment assez de décision pour faire prévaloir les prérogatives du pouvoir civil. Aussi négocia-t-il avec Rome. Et, tandis qu'il négociait ainsi, il donna sa démission en 1902 : ce qui fait que les ordres religieux continuent comme par le passé à n'être soumis à aucune loi.

Les vacances ayant pris fin, les Cortès se remirent à l'œuvre. Deux débats important se produisirent au cours de la partie de la période législative que je fais rentrer dans le cadre de cette *Chronique*. Le premier fut provoqué par les évêques, au Sénat, au sujet de la question religieuse ; ces messieurs estiment insuffisante la domination effective, officielle et extra-officielle que l'Eglise exerce en Espagne. Le rôle qu'eurent à jouer

les évêques dans cette discussion fut, à coup sûr, très ingrat; aussi le gouvernement obtint-t-il sur eux un triomphe très facile. Puis vint le débat provoqué par le Dr Robert au sujet du catalanisme.

II. — La question du catalanisme. — Il a été question du catalanisme à diverses reprises aux Cortès; et cela en dehors de la circonstance à laquelle je viens de faire allusion. Comme ce problème peut être envisagé comme l'un des plus graves qui menacent la vie sociale de l'Etat espagnol, je crois utile de lui consacrer un chapitre spécial de ma *Chronique*.

Il est hors de doute que le catalanisme est une question complexe dont le caractère résiste nettement à l'analyse politique, parce qu'il ne s'agit pas ici d'une simple affaire de calcul ou d'organisation. Selon moi, comme l'affirme, d'ailleurs, un distingué écrivain catalan, M. Maragall, le catalanisme est, avant tout, une question de sentiment.

Envisagé au point de vue de l'utilité, le catalanisme ne peut guère se concevoir comme ayant une tendance séparatiste. Une politique qui la maintiendrait à l'écart de l'Espagne, pourrait-elle convenir à la Catalogue ? N'est-il pas notoire que l'Espagne a adopté une politique douanière favorable au commerce de la Catalogne ? Ne dit-on pas partout que cette politique fut l'un des facteurs les plus importants de nos grands désastres coloniaux ? Et même, sans parler du passé, n'est-il pas raisonnable de penser que la Catalogne a besoin de contracter des liens étroits d'amitié avec le reste de l'Espagne qui seule peut assurer la défense économique de son industrie et de son commerce ? La Catalogne pourrait-elle résister aux crises qu'occasionnerait chez elle son indépendance ? Où seraient ses marchés ?...

Et la preuve que quelques-unes de mes interrogations tout au moins ne sont pas sans fondement, nous la trouvons dans le passage suivant d'un écrit de M. Maragall dont nous avons déjà parlé : « Etant donnée, dit celui-ci, la situation présente d'une Espagne sans marchés coloniaux et d'une Catalogne qui ne peut dominer encore les marchés étrangers, un programme d'égoïsme régional serait tout le contraire du programme catalaniste de Manresa ; car l'intérêt de l'égoïsme catalan est, non pas de se séparer de l'Espagne, mais bien de s'attacher à elle et de lier chaque jour davantage sa production à la consommation de l'Espagne tout entière... » (1).

On le comprend sans peine, le catalanisme obéit à l'influence du sentiment; et cette influence doit être attribuée à des causes très complexes, historiques, les unes, économiques, les autres, politiques, certaines, tandis que les plus importantes sont peut-être entièrement circonstantielles.

La Catalogne est une « région distincte », cela est hors de doute. Elle a eu son histoire; elle a eu un droit propre; elle a créé, avec l'aide de l'Espagne tout entière, une industrie; elle conserve, au surplus, une certaine tradition littéraire; et bien que ses représentants — tels Prim, Pi y Mar-

(1) *Le Sentiment catalaniste.*

gall et Figuerola — aient pris une part des plus actives au mouvement politique espagnol du siècle passé, elle n'a pas pour cela perdu sa personnalité politique.

Mais, laissant de côté tout autre espèce de considérations, quel est, en définitive, le problème *politique* qui donne naissance au mouvement du catalanisme militant ? C'est un problème qui, considéré à un certain point de vue et renfermé dans de certaines limites, peut être envisagé, non comme un problème particulier à la Catalogne, mais bien comme un problème *national* intéressant l'Espagne tout entière : c'est, en effet, celui de notre *reconstitution locale* et du changement à introduire dans nos procédés de gouvernement Ce problème a un nom *technique* très général et très vague : c'est celui de la *décentralisation* qui suppose la réaction contre les excès du centralisme traditionnel, mis en honneur par les rois catholiques, appliqué par l'Autriche, perfectionné par l'esprit bureaucratique des Bourbons et poussé à ses dernières limites par le libéralisme abstrait et doctrinaire en vigueur en Espagne durant tout le XIXe siècle et en vigueur encore actuellement.

Toutefois le problème revêt un autre aspect où s'accentue sa tendance sociologique en se présentant comme un problème d'aspirations « régionalistes ». Mais, même dans ce cas, ce n'est pas un problème spécial à la Catalogne. C'est, dirons-nous, en employant un terme exotique, mais accepté, le problème de notre *self-government*, c'est-à-dire celui de l'affirmation des particularités géographiques et historiques qui existent en Espagne et dont la coexistence forme la *grande patrie*, la nation espagnole.

Et il ne faut pas confondre le problème politique de la simple décentralisation qui suppose l'existence d'un Etat central accordant certaines prérogatives aux provinces ou aux municipalités, avec celui du régionalisme qui prétend reconnaître une véritable autonomie politique aux diverses régions espagnoles, telles que la Catalogne, la Galicie, les Asturies, la Navarre, les provinces basques, l'Aragon, les Castilles, Valence, l'Andalousie, l'Estrémadure, etc., etc. Sans le moindre souci, cela est évident, de l'unité nationale, de la force et de l'autorité de l'Etat.

Deux particularités caractérisent le catalanisme au point de vue politique. Premièrement, c'est un mouvement de caractère nettement traditionnaliste et rétrograde; il est à présumer même que, dans l'esprit de bon nombre de Catalans, s'affirme la personnalité de la politique locale, comme si la Catalogne avait le caractère d'une véritable unité nationale, ce qui aurait pour résultat de permettre de pratiquer, dans le pays, une politique réactionnaire et, socialement parlant, bourgeoise.

Deuxièmement, le catalanisme suppose un régionalisme plus actif, plus « croyant » que dans le reste de l'Espagne — observation que faisait déjà, il y a longtemps, M. Pi y Margall (1).

C'est sans doute à ces caractères que l'on doit attribuer que le catala-

(1) Voir l'excellente étude de M. AZCARATÉ sur le « *Programme de Manresa* » dans la « *Lecture* » du mois de janvier 1902.

nisme ne soit pas un mouvement populaire et surtout ouvrier ; car le parti ouvrier est plutôt républicain, anarchiste ou socialiste, ce qui fait qu'il a des tendances internationalistes et humanitaires. D'ailleurs, le parti républicain est, même en Catalogne, le défenseur de la grande patrie. Il est régionaliste par sentiment, cela, oui, mais anticatalaniste par politique, pour rendre ainsi les sentiments d'adhésion à l'Espagne compatibles avec ceux de l'amour de la région et de l'humanité tout entière.

L'exemple de M. Pi y Margall et des fédéraux espagnols les plus enthousiastes de l'autonomie régionale, est caractéristique à ce point de vue.

III. — Le Congrès hispano-américain. — C'est là l'un des événements les plus importants qui se soient produits au cours de la période envisagée par la présente *Chronique*.

Il eut lieu à Madrid au mois de novembre 1900. Prirent part à ce Congrès des délégations, nombreuses quelques-unes, des Républiques hispano-américaines qui n'hésitèrent pas à faire cette démonstration de sympathie à la mère-patrie, dessinant pas là un mouvement de rapprochement très significatif au moment même où l'Espagne perdait les derniers restes de son empire colonial.

Les conclusions votées par le Congrès, dans ses diverses sections, furent nombreuses. Il convient de signaler ici, en les résumant, les plus intéressantes.

Dans la section des arbitrages, on adopta divers vœux tendant à protester contre toute politique ayant pour objet de résoudre les conflits internationaux au moyen de la force ; on proclama l'urgence de constituer par l'intermédiaire des gouvernements un tribunal d'arbitrage hispano-américain auquel devront être soumises les questions pouvant surgir entre les Etats représentés au Congrès et les difficultés d'interprétation des traités intervenues entre ces divers Etats. On reconnut qu'un tel tribunal doit être permanent, obligatoire et ne comporter aucune exception ; qu'en attendant qu'il soit constitué, les conflits doivent être réglés par des tribunaux arbitraux établis spécialement pour chaque cas particulier ; que l'exécution de ses sentences doit être garantie par une sanction positive ; que ce tribunal ne doit reconnaître, dans ses jugements, aucune suprématie politique d'une nation sur une autre. On fut d'avis qu'il y a lieu de provoquer la constitution de sociétés libres ayant pour objet la propagande de la paix ; d'étudier, dans un ordre scientifique, les questions internationales ; d'organiser la société d'enseignement général et d'éducation recommandée par le Congrès pédagogique de 1892 ; d'inviter les Parlements à inscrire dans les lois l'établissement de l'arbitrage dans les conditions proposées par les conclusions du Congrès. Enfin, on décida que le prochain Congrès aurait pour but d'examiner ce qui aurait été fait jusque là et de rechercher la solution des problèmes qui viendraient à se poser.

La Section d'économie politique arriva aux conclusions suivantes : favoriser l'émigration espagnole vers les Républiques hispano-américaines

et l'île de Cuba; édicter une loi générale relative à l'émigration et établie sur les bases proposées par la section ; provoquer l'établissement d'une « *Junte* » centrale d'émigration; inviter les gouvernements des Républiques hispano-américaines à passer des traités avec l'Espagne avec condition de réciprocité, tout en accordant des avantages spéciaux aux émigrants; recommander aux Espagnols résidant en Amérique de veiller sur les intérêts des émigrés, proposer de rédiger et de distribuer en Espagne et dans les Républiques hispano-américaines des conseils hygiéniques destinés aux émigrants.

La section des relations commerciales proposa la conclusion de traités de commerce ou d'arrangements commerciaux entre l'Espagne et les Républiques hispano-américaines avec certains avantages réciproques ; la protection de la marine marchande; la modification des droits consulaires et des droits de douane dans un sens favorable au commerce international; l'établissement de docks dans divers points de l'Espagne et de l'Amérique sans que cela constitue une augmentation de charges pour les marchandises qui y seront déposées et autres avantages indiqués dans les conclusions de la section. Enfin, elle s'occupa des conditions que doivent réunir les intermédiaires du commerce ainsi que des avantages qui doivent leur être concédés de même qu'aux associations de commerçants, etc., etc.

Dans la section des transports, des postes et des télégraphes, on adopta diverses conclusions parmi lesquelles il convient de citer les suivantes : améliorations des moyens de transport entre l'Espagne et l'Amérique ; diminution des tarifs de chemins de fer pour les produits destinés à l'exportation; facilités pour l'embarquement et le débarquement des voyageurs et des marchandises ; amélioration des ports ; diminution des tarifs consulaires et des droits perçus dans les ports ; primes à la navigation ; réformes douanières facilitant le commerce réciproque ; voyages combinés entre les lignes de chemins de fer et les lignes maritimes ; passage gratuit ou à prix réduit pour les voyageurs ou agents commerciaux; établissement d'hôtels-terminus ; organisation d'agences commerciales ; perfectionnement du système d'embarquement des liquides ; diminution de 33 0/0, à partir du 1er janvier 1901, du prix de transport de la correspondance postale entre l'Espagne et l'Amérique ; unification des taxes télégraphiques, reconnaissance de l'utilité d'employer d'une manière générale et absolue le langage convenu dans les télégrammes; réduction des tarifs actuels, et, enfin, établissement d'un câble hispano-américain reliant exclusivement les côtes de l'Espagne et celles de l'Amérique latine.

IV. Mouvement législatif. — Avant de donner connaissance des dispositions législatives et réglementaires adoptés pendant la période qui correspond à cette *Chronique*, il y a lieu d'indiquer divers projets de loi présentés par le gouvernement et présentant un très grand intérêt.

1° Un projet établit l'autonomie universitaire. Il a été préparé, avec le concours des Universités. par le ministre conservateur de l'instruction publique, M. Garcia Alix, et présenté à la Chambre par le ministre libéral, M. Romanones ;

2° Projet de loi sur les grèves et syndicats ouvriers, œuvre du ministre de l'intérieur, M. Gonzalez. Il reconnaît le caractère licite des grèves, la légitimité des syndicats ouvriers ayant pour objet la production et la consommation ;

3° Ce projet de loi comporte comme complément un autre projet ayant pour objet l'établissement de la conciliation et de l'arbitrage dans les conflits ouvriers

Lois. — Voici par ordre chronologique l'énumération des lois les plus importantes votées du mois de juillet 1900 au mois de décembre 1901.

1900. — Loi du 3 décembre autorisant le gouvernement de S M. à ratifier le traité conclu avec la France pour la fixation des limites existant entre les possessions des deux pays sur la côte occidentale de l'Afrique.

1901. — Loi du 28 janvier autorisant le gouvernement à ratifier le traité de commerce entre l'Espagne et le Japon.

Loi autorisant le gouvernement (à la même date) à ratifier le traité entre l'Espagne et les Etats-Unis concernant la renonciation des droits de l'Espagne sur les îles de l'archipel des Philippines et spécialement sur celles de Sibitu et de Cagayan et leurs dépendances.

Loi du 17 février sur la valeur de la durée de la prison préventive dans les causes criminelles. Voici ses principales dispositions : 1° Les condamnés à des peines correctionnelles sont censés avoir effectué leur peine pendant tout le temps qu'a duré leur prison préventive; ce temps leur est compté à sa valeur réelle ; 2° pour les condamnés à des peines afflictives, ce temps ne compte que pour moitié.

Loi du 21 mars prorogeant de trois mois la durée du délai accordé au gouvernement pour présenter les projets de réforme de la loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire et des lois de procédure criminelle et civile.

Loi du 4 décembre modifiant celle du 25 décembre 1899 et relative aux jeunes gens qui, dans le courant de 1902, accompliront leur vingtième année : elle se réfère à la fixation de l'âge pour la conscription.

Loi du 3 du même mois relative au budget de l'année 1902 ; elle estime les dépenses à la somme de 771.176.259 fr. 25 et les recettes à 774.437.742 fr. 99.

Une autre de la même date autorisant le ministre des finances à passer une convention avec la Banque d'Espagne au sujet du service de Trésorerie de l'Etat.

Décrets et autres dispositions importantes. — Les voici :

1900. — Décret royal du 21 juillet sur le paiement des services rendus par les maîtres de l'enseignement primaire relevant de l'Etat.

Décret de la même date établissant l'heure officielle sur le méridien de Greenwich.

Déclaration du 23 juillet interprétant l'article 4 du traité de navigation conclu entre l'Espagne et la Suède et Norvège.

Convention et déclaration résultant de la conférence internationale de la Paix qui a eu lieu à la Haye.

Disposition du 11 août sur la manière de réintégrer les effets de commerce tirés à l'étranger et devant être présentés au recouvrement en Espagne.

Décret royal du 27 août édictant des instructions pour l'application de l'article 71 du règlement relatif à la loi sur les accidents du travail.

Décret royal du 31 août ordonnant de faire la statistique du travail en Espagne.

Décision du 31 août de la direction générale de la dette sur la publication de la convention se référant à la dette perpétuelle extérieure estampillée.

Décret royal du 31 décembre disposant qu'à l'avenir, seuls pourront être déclarés concessionnaires des chemins de fer et des tramways les citoyens espagnols ayant un domicile permanent en Espagne et les sociétés et Compagnies qui réuniront les conditions suivantes : 1° avoir un domicile en Espagne et se soumettre aux lois espagnoles ; 2° exprimer la valeur nominale de leurs actions et de leurs obligations en monnaie espagnole et indiquer sur chaque titre, en même monnaie, le taux de leurs intérêts et dividendes ; 3° avoir leurs conseils d'administration composés de deux tiers d'Espagnols au moins ; 4° avoir comme directeurs gérants, ingénieurs et chefs supérieurs, des citoyens espagnols, sauf les cas exceptionnels et approuvés par le gouvernement.

1901. — Décret royal du 18 février, réorganisant le service de l'identification judiciaire suivant le système de M. Bertillon.

Convention spéciale de commerce entre l'Espagne et le Japon, passée le 28 mars 1900 et ratifiée le 30 mars 1901.

Décret royal du 11 avril indiquant les formes dans lesquelles les naturels des territoires cédés ou abandonnés par l'Espagne en vertu du traité de paix avec les Etats-Unis peuvent recouvrer la nationalité espagnole.

Traité du 23 mars relatif à la cession aux Etats-Unis des îles de Cagayan et autres.

Décret royal du 18 juillet édictant les règles applicables pour la concession de pensions d'étude à l'étranger.

Décret royal du 12 août organisant les Instituts généraux et techniques.

Décret royal du 7 novembre sur le régime et l'administration des territoires compris entre le cap Bojador et le cap Blanc et des possessions du golfe de Guinée.

Décret royal du 24 novembre approuvant le Code international de signaux et le rendant obligatoire pour tous les navires espagnols et pour tous les sémaphores à partir du 1er janvier 1902.

Décret royal du 27 novembre autorisant le ministre des finances à présenter aux Cortès un projet de loi sur le *paiement en or* de certains droits de douane et disposant que ce paiement aura lieu immédiatement.

ADOLFO POSADA.
Professeur de droit politique comparé à l'Université d'Oviédo.

(*Traduit par M. J. Gaure, avocat*).

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique, par M. Descamps, sénateur, professeur à l'Université de Louvain, secrétaire-général de l'Institut de droit international, membre de la Commission permanente d'arbitrage.

M. le chevalier Descamps est déjà bien connu dans la science du droit international par des publications nombreuses, au premier rang desquelles se place le rapport fait à la conférence à la Paix de 1899 au nom de la troisième Commission, relativement aux bons offices, à la médiation et à l'arbitrage. En l'appelant à les présider à la session de Bruxelles, ses confrères de l'Institut de droit international ont donc consacré la situation déjà acquise de l'un des maîtres du droit des gens contemporain. Présentement, notre collègue de l'Université de Louvain offre au public une étude considérable, qui ne compte pas moins de 640 pages relativement à la neutralité de la Belgique.

M. Descamps débute par une partie historique dans laquelle il examine : « Les pierres d'attente historiques et les antécédents immédiats ». Il scrute l'histoire du peuple belge au triple point de vue de l'indépendance, de la neutralité et de la garantie. Le peuple belge, dit-il, a toujours résisté à l'assimilation étrangère ; il a « un caractère particulier et indélébile qu'on retrouve également sous la grossièreté des temps barbares, dans l'enthousiasme des Croisades et de la lutte communale, dans l'aisance de la prospérité industrielle et parmi les raffinements de la civilisation. L'histoire le présente comme inconciliable avec d'autres nations. »

Cette citation, que l'auteur emprunte à Nothomb, peint, suivant M. Descamps, d'une façon remarquable, le caractère du peuple belge qui, « à quelque régime qu'on le soumette, n'est pas matière définitivement assimilable par d'autres Etats ». Sous la triple rubrique qu'il a annoncée, l'auteur parcourt les diverses phases de l'histoire de son pays. Nous suivons avec lui les développements relatifs à la formation et à la conservation du caractère national, à l'individualité politique, à la personnalité internationale du pays, à la constitution historique de la patrie. On lira avec un vif intérêt les détails que donne M. Descamps au sujet du cercle de Bourgogne (1) dans ses rapports avec l'Empire, à l'union personnelle des Pays-Bas avec l'Espagne et l'Autriche et aux essais faits dans le but de dégager le pays des liens de l'union personnelle. Charles-Quint et Philippe II avaient songé à réaliser l'érection des Pays-Bas en principauté autonome; mais l'antagonisme religieux fit échouer tout projet de retour à l'union ancienne des 17 provinces.

M. Descamps dégage ensuite l'acte de neutralité et de garantie et met en lu-

(1) Le cercle de Bourgogne s'entend des possessions des Pays-Bas de la dernière maison ducale de Bourgogne qui furent réunies à l'empire d'Allemagne et qui comprenaient le Brabant, la Flandre, le Hainaut, le Luxembourg, etc.

mière d'une façon remarquable la physionomie internationale de la Belgique et la vocation de la nation belge à la neutralité. Il en rapproche la notion de l'équilibre, dont il expose les éléments mobiles et variables et montre toute l'importance du système des garanties au point de vue européen.

Laissant de côté les origines reculées, notre collègue en arrive à l'essai de constitution internationale de la Belgique fondé sur l'union dynastique avec un grand Etat et montre comment cet essai sacrifiait les intérêts belges à une sécurité étrangère. C'est le système de *la Barrière* défini par l'article 3 du traité du 7 septembre 1701, aux termes duquel « les provinces des Pays-Bas espagnols » devaient servir de *digue*, de *rempart* et de *barrière* pour séparer et éloigner la France des Provinces-Unies. Des traités ultérieurs, notamment celui d'Anvers du 15 novembre 1715, vinrent consolider le système, malgré les réclamations de la Belgique sacrifiée à la Hollande, jusqu'au jour où le traité de la Barrière fut nfin effacé du droit des gens.

En 1815, l'Europe se reconstitue sur des bases nouvelles ; et la Belgique est annexée à la Hollande, après avoir fait partie de la France depuis 1794. L'Europe constitue contre la France une nouvelle *barrière* « assise sur un base plus naturelle, plus ferme en son assemblage et plus solidement élevée » ; on voit que M. Descamps n'hésite pas à la déclarer bien supérieure à celle de 1715. D'autre part, il fait remarquer que c'était cette fois l'Europe qui élevait la nouvelle barrière « à ses frais, en vue de son repos et à raison d'un renforcement d'équilibre jugé nécessaire ». Il ajoute que les deux barrières avaient ce trait commun de s'opposer surtout à des tentatives d'invasion de la part de la France. L'ouvrage entre dans d'intéressants détails sur le fonctionnement de la barrière qu'il suit à travers les traités de la Sainte-Alliance et les traités subséquents, jusqu'au jour où la révolution belge éclate comme une bombe au milieu du *bel assemblage* fait par l'Europe et s'attire de la part de Wellington la qualification énergique de *diablement mauvaise affaire*. M. Descamps étudie très soigneusement toutes les péripéties du mouvement populaire qui donna à son pays l'émancipation définitive jusqu'à l'élection du prince Léopold comme roi des Belges le 4 juin 1831. Vient ensuite la lutte avec la Hollande terminée par le traité de paix et d'armistice du 19 avril 1839 réglant les conditions de la séparation définitive. Et les traités conclus à la même date entre les cinq grandes puissances et la Belgique donnent, enfin, à ce dernier pays la situation internationale qu'il occupe encore aujourd'hui. L'auteur complète son intéressante étude historique par l'analyse des actes diplomatiques rattachés au pacte fondamental international qui constitue la charte de la Belgique. Toute cette partie de l'ouvrage que nous venons d'analyser depuis la révolution belge abonde en citations intéressantes. Les archives ont été soigneusement et minutieusement dépouillées par le sénateur belge qui apporte ainsi à l'histoire de son pays, dans les temps troublés par lesquels il est passé, la plus utile des contributions.

Les deux premiers titres de l'ouvrage que nous analysons étaient consacrés à la partie historique et à la partie diplomatique; on vient de voir, par les trop brèves indications que nous venons de fournir, combien M. Descamps a su rendre vivante et émouvante l'histoire des vicissitudes par lesquelles est passée la Belgique depuis les origines jusqu'à son émancipation. Le titre III est relatif au droit et contient le commentaire juridique de la constitution internationale de la Belgique. Afin d'aboutir à ce qu'il souhaite avant tout, c'est-à-dire à donner à son sujet une forme nette, rigoureuse et juridique, M. Descamps examine la constitution internationale belge au point de vue de l'origine, de la destination, de la teneur et de la sanction. Quant à l'*origine*, la neutralité belge est *conventionnelle* : relativement à sa destination, elle est *instituée à titre principal, dans un*

intérêt international général ; eu égard à sa *teneur*, elle est à *neutralité permanente pure* comme la neutralité helvétique, sans aucune de ces diverses modalités qui, dans les autres neutralités, affectent souvent l'autonomie. Enfin, en ce qui concerne la sanction, la neutralité belge appartient à la classe des neutralités *garanties*, ce qui entraîne de nombreues et délicates questions touchant la protection procurée par les Puissances.

Sans entrer dans un examen comparé approfondi, l'auteur croit ensuite utile de comparer la neutralité belge à celles de la Suisse, du Luxembourg et de l'Etat indépendant du Congo. Il établit la validité, contestée à tort, des traités qui servent de base à la constitution internationale belge et réfute les argumentations spécieuses par lesquelles certains auteurs, et non des moindres, ont cherché à établir la caducité des traités de 1839. Il interprète notamment les traités intervenus en 1870, non pas comme le remplacement d'une garantie par une autre, mais comme l'application en un cas spécial des traités généraux de 1839. C'est là, du reste, l'interprétation qui fut donnée officiellement à la séance de la Chambre des représentants du 16 août 1870 par le baron d'Anethan, ministre des Affaires étrangères du royaume.

L'enchaînement des idées amène l'auteur à se demander quel est l'effet produit dans le domaine de la souveraineté par le régime de la neutralité permanente. Il est de l'école qui estime que l'existence de liens juridiques en vertu desquels les Etats ont contracté certaines obligations internationales n'est pas en opposition avec la notion de la souveraineté. Pour lui l'atteinte à la souveraineté proviendait seulement de la substitution d'une volonté étrangère à celle de l'Etat intéressé. Il repousse donc l'opinion qui voit dans la neutralité l'institution d'une façon de protectorat ou tout au moins une dégénérescence et une sorte d'atrophie des fonctions souveraines. Et d'autre part l'engagement de ne point se mêler aux querelles de ses voisins n'explique pas pour lui une abdication, mais, au contraire, un usage éclairé de la souveraineté. De quelque nom qu'on la désigne, la garantie place, nous semble-t-il pourtant, un pays dans une situation quelque peu dépendante ; le propre de l'indépendance absolue consiste, en effet, *à assurer par ses propres forces et sans aucun secours d'autrui, la défense du pays ;* or ici cette mission sera, le cas échéant, assumée par les Puissances garantes. Pourtant on se rend compte qu'il n'y a aucune analogie à établir entre les Etats protégés comme l'Annam et la Tunisie ou même mi-souverains, tels la Bulgarie ou l'Egypte, et la Belgique ou la Suisse. Il y a donc, en ce qui concerne les Etats en situation de neutralité perpétuelle, plutôt une *diminution de fait qu'un amoindrissement en droit dans la souveraineté*. Et l'auteur nous paraît définir très bien lui même cette situation quand il affirme que « les institutions du droit des gens sont faites pour s'adapter aux personnes internationales, telles qu'elles peuvent exister réellement dans le monde des Etats et non pour se modeler sur des thèses fort contestables touchant la souveraineté abstraite, uniforme et inaliénable des Etats. »

Ayant établi la situation internationale de la Belgique, M. Descamps entre dans l'examen du régime de la neutralité permanente au point de vue de la constitution belge. Sous l'empire de cette constitution, l'emploi de la force n'est autorisé que soit en cas de légitime défense, soit pour l'hypothèse où l'arbitrage et ses résultats seraient complètement éludés.

Ce double criterium est appliqué judicieusement quant aux intérêts divers qui peuvent se trouver en jeu : renonciation au droit de se mêler aux guerres d'autrui et de revendiquer son propre droit par les armes ; alliances licites et interdites ; effet des stipulations de neutralité en temps de paix ; unions douanières ; cessions de chemins de fer.

Si la Belgique est garantie et si sa souveraineté s'en trouve peut-être amoindrie ou tout au moins tempérée, elle n'en reste pas moins indépendante; elle a donc le droit d'organiser la défense nationale et M. Descamps fait remarquer avec raison que « la participation de la Belgique à sa propre défense a le caractère d'un concours apporté par les Puissances ». L'Etat neutre, en effet, a été placé dans cette situation non seulement dans son propre intérêt, mais encore dans celui des Etats qui ont garanti sa neutralité. Il doit donc se conserver et se défendre lui-même s'il veut réaliser les obligations du pacte international qui l'a créé. Tous les gouvernements qui ont occupé le pouvoir en Belgique depuis la fondation de la nationalité belge ont, dit l'auteur, répondu aux Puissances : « Oui, nous sommes en état de défendre solidement notre indépendance et notre neutralité, et nous avons l'énergique volonté de le faire en effet ». Et M. Descamps signale et étudie les trois données initiales dans lesquelles s'encadre le problème de la défense nationale : la configuration territoriale du pays, les agressions en perspective et les ressources de la nation. Il envisage le but essentiel militaire de la Belgique, qui est la sauvegarde du pays comme Etat indépendant et perpétuellement neutre, ainsi que le choix des moyens appropriés à cette défense, que la Belgique règle dans une pleine et entière indépendance. Les plans de défense de la Belgique ont passé par des phases diverses, depuis la période de l'*antagonisme hollando-belge* jusqu'à celle de la *concentration des forces défensives sur le pivot d'une forteresse de premier ordre*. Cette forteresse, c'est Anvers, avec une grande enceinte flanquée d'une ceinture de forts constituant un nouveau camp retranché appuyé sur l'Escaut.

Nous abordons ensuite la question de l'intervention dans ses rapports avec la situation internationale de la Belgique ; il convient, à cet égard, de repousser toute ingérence étrangère dans les affaires du pays et de faire observer que le pacte entre les cinq puissances, qui constitue, en quelque sorte, la charte internationale de la Belgique, déclare expressément que toute immixtion dans les affaires intérieures belges est interdite.

Les chapitres qui suivent traitent des points les plus intéressants du droit interne belge : loi constitutionnelle ; forme du gouvernement; liberté de la presse; situation des étrangers. Il en est de même de ceux qui ont trait à la représentation diplomatique, à la reconnaissance de nouveaux Etats et surtout à la situation de la Belgique vis-à-vis de l'Etat indépendant du Congo. M. Descamps, toujours dans l'ordre international, est amené à nous raconter les incidents soulevés par la formation des légions belges qui, en 1832 et 1834, se mirent au service du Portugal, et à celui de l'Empereur du Mexique en 1865. Il indique comment on a renoncé à envoyer un corps expéditionnaire en Chine lors de la dernière révolte des Boxers en 1900. Des détails relatifs à la colonisation dans ses rapports avec la neutralité et spécialement avec la neutralité belge clôturent les explications relatives à la liberté d'action du pays dans la communauté internationale; signalons particulièrement ce qui est relatif à la neutralité congolaise dans ses rapports éventuels avec la neutralité belge.

Le régime de la garantie et de ses développements dans la constitution internationale de la Belgique permet à M. Descamps de nous initier soit aux principes généraux qui dominent l'idée de garantie dans le droit des gens, soit à leur application spéciale au royaume de Belgique. Ce pays a une véritable *action en garantie* aux termes du traité de 1839; elle permet d'appeler les Puissances en garantie; et celles-ci n'ont jamais manqué de répondre à l'appel, notamment lors des crises qui ont accompagné la naissance de la neutralité belge et lors de la guerre franco-allemande.

La situation de la Belgique amène une série de difficultés possibles que la

Conférence de La Haye de 1899 a prévues en règle générale dans ses articles 54, 57, 58, 59 et 68 (1). M. Descamps adapte fort bien ces textes au cas spécial de son pays, et donne quelques indications au sujets des points de droit international afférents à la contrebande de guerre et à l'admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et ports neutres.

La partie dite politique est la dernière de l'ouvrage. Un premier chapitre est consacré à la mise en œuvre de la constitution internationale de la Belgique dans l'histoire contemporaine. Le principe dirigeant, proclamé par le Roi dans le discours du 10 novembre 1840, est la neutralité garantie qui, partout, ajoutait le monarque, a été accueillie avec bienveillance et respect. M. Descamps suit l'application de l'idée maîtresse dans ses diverses phases, en insistant plus particulièrement sur les événements de 1866 et de 1870 au cours desquels se produisirent des attractions et des pressions compromettantes pour l'indépendance, auxquelles le Gouvernement put et sut résister. Et le volume se termine par de nouveaux aperçus relatifs à la politique interne en harmonie avec la constitution internationale. On lira principalement avec intérêt les considérations relatives au *Pacigerat* ou régime juridique de la paix, dans lequel les neutres peuvent jouer un rôle important ; aux relations économiques et commerciales avec les autres Puissances ainsi qu'au concours apporté par le pays à toutes les entreprises de solidarité et d'union internationales. Et M. Descamps clôture son livre par cette citation du roi Léopold II dans le discours du trône de 1870, citation qui résume merveilleusement l'histoire, les tendances et la situation actuelle de la Belgique : « Le peuple belge a la profonde conscience de son droit, il connaît le prix des biens que, depuis quarante ans, il a si honorablement acquis, si honorablement possédés. Il n'est pas près d'oublier que ce qu'il a à conserver, c'est le bien-être, la liberté, l'honneur, l'existence même de la patrie ! »

Tel est cet ouvrage considérable dont nous n'avons pu donner qu'un faible aperçu, et qui intéressera vivement tous ceux qui se préoccupent soit de la condition particulière de la Belgique, soit de celle des Etats pacifiques à titre permanent. M. Descamps a fixé la condition juridique nationale et internationale de son pays en homme d'Etat, en juriste. Son œuvre constitue le livre définitif qui devrait être écrit sur chaque pays neutre, et dont la Belgique doit lui être particulièrement reconnaissante.

E. Mérignhac.
Professeur de droit international à l'Université de Toulouse.

Cours de théorie générale du droit, par N. M. Korkounov, professeur à l'Université de Saint-Pétersbourg, avec une préface de M. F. Larnaude, professeur de droit public général à l'Université de Paris, traduit par M. J. Tchernoff, chargé de cours à la Faculté de droit d'Aix. Paris, 1903, Giard et Brière, in-8, XIII-545, p. Prix : 10 fr.

Le 29 juin 1840, M. Guizot, ministre de l'instruction publique, adressait aux recteurs la circulaire suivante :

« ... Tous les bons esprits se plaignent depuis longtemps d'une lacune grave « dans l'enseignement du droit. Les élèves, en entrant dans nos Facultés, n'y « trouvent point un cours préliminaire qui leur fasse connaître l'objet et le but

(1) Conf. sur le commentaire de ces textes notre livre intitulé : *La Conférence internationale de la paix*, §§ 117 et s. et notre ouvrage sur : *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, § 177 et s.

« de la science juridique, les diverses parties dont elle se compose, le lien de « toutes ces parties, l'ordre dans lequel elles doivent être successivement traitées, « et surtout la méthode qui doit présider à cette science. Vous n'ignorez point « qu'en Allemagne où la jurisprudence est si florissante, il n'y a pas une seule « Faculté qui ne possède un pareil cours sous le nom de *Méthodologie*. C'est un « cours de ce genre que j'ai proposé au roi d'établir à la Faculté de droit de « Paris sous le titre d'*Introduction générale à l'étude du droit*, ainsi que vous le « verrez dans l'ordonnance du 25 juin que je vous communique (1).

« La création de cette chaire à la Faculté de droit de Paris avait de plus « l'avantage de rendre enfin à l'enseignement un professeur (2) resté sans emploi « depuis dix ans, et dont le titre était inviolable comme celui de tout professeur « légalement nommé. Ce motif accessoire mais puissant manquant à la Faculté « de votre Académie, j'ai cherché le moyen de réparer la lacune que je vous ai « signalée sans établir une chaire nouvelle.

« Trois années étant consacrées à l'enseignement du droit civil français, le « professeur chargé du cours de première année pourrait, sans nuire à l'ensei- « gnement pratique des lois, employer les premiers mois à initier les élèves aux « vastes études qui les attendent et dont le droit civil est la partie principale. « Déjà l'instruction du 19 mars 1807 prescrit au professeur de première année de « tracer, au commencement de son cours, un précis des variations historiques « de notre droit français (3).

« Il importe également de présenter l'ensemble de toute la science, et d'en faire « bien saisir et l'esprit et l'unité. Cette image de la grande encyclopédie juri- « dique, qui forme une Ecole de droit, offerte d'abord aux jeunes étudiants, leur « communiquera dès l'entrée de la carrière, une impulsion généreuse, imprimera « dans leur pensée et dans leur cœur le sentiment et le respect du droit, et les « intéressera à toutes les parties de la science, quelle que soit celle qu'ils se « proposent de suivre un jour spécialement.

« Je désire donc que le professeur de droit civil fasse précéder son enseigne- « ment d'une pareille introduction dès la prochaine année scolaire. On pourrait « aussi confier ce soin à un suppléant qui en ferait la matière d'un cours complé- « mentaire plus développé ; et, dans ce cas, M. le doyen demanderait préalable- « ment un programme qui me serait transmis et, sur le vu duquel je donnerais, « en conseil royal, l'autorisation d'ouvrir le cours. Une importante amélioration « serait ainsi ménagée dans l'étude du droit, sans aucune dépense nouvelle « pour le Trésor, et par les moyens qui sont entre nos mains (4) ».

La lacune que signalait Cousin en 1840 a toujours subsisté. Les Facultés de droit françaises n'ont jamais possédé d'une manière définitive ce cours destiné à faire connaître « *l'objet et le but de la science juridique, les diverses parties dont elle se compose, le lien de toutes ces parties, l'ordre dans lequel elles doivent être*

(1) Ordonnance portant création d'une chaire d'*Introduction générale à l'étude du droit* à la Faculté de droit de Paris (25 juin 1840). Article 1er. Il est créé à la Faculté de droit de Paris une chaire d'*Introduction générale à l'étude de droit*. Ce cours aura lieu pour les élèves de première année.

(2) La circulaire vise dans ce passage un incident relatif à M. de Portets qu'il n'y a aucun intérêt à rapporter ici.

(3) C'est de ce premier rudiment d'enseignement historique que sont successivement sortis les cours de *Droit coutumier*, d'*Histoire du droit romain et du droit français*, d'*Histoire générale du droit français*, d'*Histoire du droit public français* qui constituent à l'heure actuelle, à la Faculté de droit de Paris, des chaires magistrales affectées aux études de doctorat et de licence.

(4) A. DE BEAUCHAMP. *Recueil des lois et règlements sur l'enseignement supérieur*, Tome I, p. 357. Cpr. le rapport de M. Cousin sur la création d'une chaire d'introduction générale à l'étude du droit à la Faculté de droit de Paris. *Moniteur* du 30 juin 1840.

successivement traitées et surtout la méthode qui doit présider à cette étude ». Il n'y a pas encore aujourd'hui de cours qui leur présente « l'*ensemble de toute la science* » et leur en fasse bien saisir « *et l'esprit et l'unité* ».

Sans doute des cours pareils ont été faits pendant quelque temps (1). A la Faculté de droit de Paris, MM. de Portets, Duverger, Beudant, le premier de 1840 à 1854, année de sa mort, MM. Duverger et Beudant, pendant quelques années, avant leur nomination aux chaires de droit civil qu'ils ont occupées si brillamment, ont essayé de réaliser la pensée du ministre de 1840. Et nous avons quelques livres qui sont certainement sortis de cet enseignement ou ont été inspirés par lui. Le petit volume de M. Eschbach (2), professeur suppléant à la Faculté de droit de Strasbourg, que l'auteur indique comme étant le résumé du cours que conformément à l'ordonnance royale du 22 mars 1840 il faisait annuellement à la Faculté de droit de Strasbourg, porte le titre même de la chaire créée par Cousin. Et lorsque M. Beudant a publié en 1891 son livre sur le *Droit individuel et l'Etat*, en y mettant comme sous titre ces mots : *Introduction à l'étude du droit*, il a probablement utilisé les notes du cours complémentaire qu'il fit en 1863, sous ce dernier titre, avant d'être appelé à suppléer M. Frédéric Duranton et à lui succéder ensuite dans sa chaire de Code civil (3).

Peut-être peut-on aussi rattacher à cet enseignement certains ouvrages et articles de M. Duverger.

Les études de synthèse du droit n'avaient pas d'ailleurs attendu l'ordonnance de 1840 pour faire leur apparition en France dans nos Facultés.

L'*Introduction à l'étude du droit* publiée par M. Blondeau en 1830 en tête de sa *Chrestomathie* (4) contient une cinquantaine de pages, qui portent la marque d'un des esprits les plus originaux qui aient laissé leur trace dans l'enseignement jaridique. Et, en remontant plus haut encore, au lendemain même de la réorganisation des Ecoles de droit, en 1808, G. L. Carré, professeur à la Faculté de droit de Rennes, l'auteur du classique *Traité des lois de la Procédure civile et administrative* publiait une *Introduction générale à l'étude du droit* (5), où il se proposait « d'ouvrir la carrière et d'en montrer toute l'étendue à ceux qui veulent « la parcourir ; de fixer leur regard sur les principaux objets de cet immense « tableau, de guider et de soutenir leurs premiers pas ; de leur tracer en un mot « le dessin des grandes masses autour desquelles viennent se grouper toutes les « parties de la doctrine », de façon à « faciliter ainsi l'étude des détails qui « seront saisis d'autant plus aisément qu'à l'avance on aura connu les principes « auxquels ils se rapportent ». Et les excellentes parties que renferme ce petit livre font vivement regretter que la mort du savant doyen de la Faculté de droit de Rennes, survenue en 1832, ne lui ait pas permis de publier la nouvelle édition qu'il allait en donner après lui avoir fait subir de nouveaux changements, et qui était même annoncée (6).

(1) Il faut remarquer que ces cours n'ont jamais été sanctionnés par une interrogation dans un examen.

(2) *Cours d'introduction générale à l'étude du droit ou manuel d'encyclopédie juridique*, 1re édition, 1837 ; 2e édition, 1846.

(3) Cette conjecture vient de nous être confirmée par son fils, M. R. Beudant, professeur à la Faculté de droit de Grenoble. M Ch. Beudant a publié la *Leçon d'ouverture du cours d'Introduction générale à l'étude du droit* prononcée à la Faculté de Paris le 16 novembre 1863. C'est une brochure in-8 de 24 pages.

(4) *Chrestomathie ou choix de textes pour un cours élémentaire de droit privé des Romains*. Paris, 1830 et 1843.

(5) *Introduction générale à l'étude du droit* et spécialement du droit français avec des tableaux synoptiques à l'usage de MM. les étudiants par G. L Carré professeur de la Faculté de Rennes. A Paris, chez Hacquart, imprimeur-libraire, rue Gît-le-Cœur, n° 8. — 1808.

(6) Notice bibliographique sur M. Carré, par Chauveau Adolphe, en tête du 1er volume des *Lois de la procédure civile administrative*.

Beaucoup plus récemment, quelques œuvres nouvelles, inspirées par la même idée, ont vu le jour dans des pays de langue française, en Belgique et en Suisse. En Belgique, où l'enseignement de l'Encyclopédie du droit s'est maintenu, dans les Universités, quelques professeurs ont publié des traités sur cette branche des Sciences juridiques (1). La dernière œuvre qui ne date que de 1899 et a pour auteur M. G. Picard, bâtonnier du Barreau de Cassation de Belgique, sénateur, et professeur à l'Université nouvelle de Bruxelles, porte un titre qui indique le changement qui se produit depuis un certain nombre d'années dans l'ordre de ces études. M. Picard intitule son livre *Le Droit pur* (2). Et quelque temps avant lui, en 1889, M. G. Roguin, professeur de législation comparée à l'Académie de Lausanne, publiait sa « *Règle de droit* », « étude de science juridique pure » limitée d'ailleurs aux rapports de droit privé (3).

C'est qu'en effet, le caractère de ces travaux de synthèse juridique s'est transformé. Et le lecteur en trouvera la démonstration dans les premiers chapitres de l'œuvre de M. Korkounov, que l'élégante et précise traduction de M. Tchernoff a permis d'ajouter à la liste déjà si riche des œuvres qui font partie de la *Bibliothèque internationale de droit public*.

On ne fait plus guère aujourd'hui d'*Encyclopédie du droit*, « la littérature encyclopédique est partout en décadence » qu'il s'agisse de l'encyclopédie considérée comme un « bref résumé des matières juridiques spéciales, sans aucune unité intrinsèque », ou qu'on songe à l'encyclopédie « science des sciences, distincte et indépendante, embrassant le contenu de toutes les sciences spéciales », comme l'entendaient Schelling et Hegel.

Et il faut en dire autant d'un autre genre de synthèse juridique, la *Philosophie du droit*, soit qu'elle prétende, dans la phase du « droit naturel », établir un droit invariable, éternel, découlant de la nature des hommes envisagés comme des êtres raisonnables et en particulier de leur besoin inné de vivre en société (appetitus societatis), droit indépendant des temps et des lieux, et ne pouvant être changé par personne ; soit que, dans une phase d'un caractère plus scientifique, elle cherche à expliquer le droit positif, mais par voie « métaphysique », à l'aide de principes que connaît notre raison sans le secours de l'expérience.

Sans doute il est sorti de cette tendance des œuvres maîtresses, que je n'ai pas à rappeler ici, en Allemagne et en France (4). Il n'en est pas moins vrai que la théorie philosophique du droit a fait son temps. Elle n'a plus que de très rares représentants dans le haut enseignement de la philosophie ou du droit. On ne croit plus à elle. C'est un champ abandonné.

Des études de synthèse juridique nouvelles, ayant un tout autre objet, et surtout procédant d'une méthode tout à fait différente, ont au contraire été entreprises, un peu partout, dans ces derniers temps. Elles portent le nom de *Théorie*

(1) Namur. *Cours d'Encyclopédie du droit* ou *Introduction générale à l'étude du droit*. Bruxelles, 1875. — ORBAN. *Cours d'Encyclopédie du droit*, Liège, 1893. — ROUSSEL. *Encyclopédie du droit*. 2e édition. Bruxelles 1872.

(2) PICARD. *Le droit pur*. Bruxelles et Paris, 1899.

(3) ROGUIN. *La règle du droit*. Lausanne, 1889.

(4) Le dernier ouvrage paru en France et consacré à la philosophie du droit est celui de M. A. BOISTEL, *Cours de philosophie du droit*, 2 vol. in-8, 1899. A la même tendance se rattachent les ouvrages de MM. BÉLIME, *Philosophie du droit ou Cours d'introduction à l'étude du droit*, 2 vol. in-8, 1844 ; — F. SCHUTZENBERGER, *Les lois de l'ordre social*, 2 vol. in-8, 1850 ; — CH. RENOUVIER, *Science de la morale*, tome I, *in fine* et tout le tome II, in-8, 1869 ; — AD. FRANCK, *Philosophie du droit pénal*, in 18, et *Philosophie du droit civil*, in-8, 1835 ; - A. FOUILLÉE, *L'idée moderne du droit en Allemagne, en Angleterre et en France*, in-18 ; — E. BEAUSSIRE, *Les principes du droit*, in-8, 1888 ; — DE VABEILLES-SOMMIÈRES, *Les principes fondamentaux du droit*, 1er vol. seul paru, in-8, 1889.

générale du droit, de *Dogmatique juridique*, de *Droit général* (public ou privé). La théorie générale du droit prétend « vérifier surtout le droit positif au point de « vue technique et logique, dégager les principes généraux du droit, en montrer « le lien interne en même temps que déterminer l'essence de l'organisme social, « et les ramener aux règles universelles de l'activité humaine dans la société et « dans l'Etat. Elle est ainsi la pierre angulaire du système du droit. Elle lie en « un tout les parties distinctes et leur contenu variable ».

La grande différence de cette manière de concevoir la synthèse du droit avec celles qui l'ont précédée est dans la méthode. On ne fait plus d'à priorisme. On compare les différents états juridiques, on fait appel à l'histoire, et c'est de cette comparaison qu'on extrait les catégories juridiques dans lesquelles viennent se ranger l'activité de l'Etat, celle des groupements qui coexistent avec lui ou lui sont subordonnés et l'activité des individus.

C'est à cette manière de concevoir la synthèse juridique, à cette méthode expérimentale et réaliste, que se rattache M. Korkounov.

Mais pourquoi avoir été chercher en Russie, pour l'offrir au public français, une *Théorie générale du droit ?* il ne manquait pas d'autres traités du même genre en Allemagne et en Angleterre (1) !

J'avoue que j'aurais préféré, puisqu'il s'agit du grand professeur qu'a été Korkounov, qu'on traduisît son *Traité du droit public* russe, qui est son vrai titre scientifique, et qui sert actuellement de base à l'enseignement dans les Universités de l'Empire. Les directeurs de la *Bibliothèque internationale de droit public* exauceront peut-être notre vœu un jour.

Pour le moment ils nous donnent un livre qui n'a rien de spécialement russe, mais qui, à beaucoup de points de vue, est excellent.

La *Théorie générale du droit* de Korkounov renferme en effet des parties d'une vigueur et d'une originalité rares. Sur le droit naturel, l'origine du droit, les normes juridiques, la distinction du droit public et du droit privé, la théorie des trois pouvoirs, les personnes morales, la nature de la société et de l'Etat et d'autres questions encore, on ne trouvera pas seulement, formulées avec une grande précision et une force de raisonnement peu commune, les principales théories qui sont comme le fonds commun de la pensée juridique universelle. On y trouvera aussi des théories russes, souvent ingénieuses. La pensée russe n'est pas, même dans l'ordre juridique, bien qu'elle soit profondément influencée par elle, un simple reflet de la science allemande. Elle a son originalité propre, et surtout une expression d'une clarté de forme tout à fait surprenante.

A ces différents points de vue le livre de M. Korkounov sera lu, je crois, avec un très grand intérêt par tous ceux qui, pour la première fois, pénétreront ainsi dans la pensée juridique russe.

Ils y feront des découvertes qui ne manqueront pas d'intérêt.

Ils y verront notamment que, bien que Korkounov enseignât dans un pays d'absolutisme et de censure, il ne craignait pas d'aborder les problèmes les plus délicats du droit public Et si le livre n'était pas signé d'un nom russe, personne

(1) Une bibliographie raisonnée des œuvres qui se rattachent à cette tendance rendrait de grands services. Nous ne pouvons l'entreprendre ici. Nous nous bornerons à citer, pour l'Allemagne, les livres de BIERLING, *Juristische Prinzipienlehre*, 1894, et de THON, *Rechtsnorm und subjectives recht*, in-8, 1878. Toute l'œuvre de Ihering, qui a exercé partout une si profonde influence, est à lire aussi. Les ouvrages anglais les plus marquants sont : AUSTIN, *Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive Law*, 15e éd., 1885 ; HOLLAND, *Elements of jurisprudence*, 8e éd., 1896 ; MARKBY, *Elements of Law*, 5e éd., 1896 ; POLLOCK, *First book of jurisprudence*, 1896 ; SALMOND, *Jurisprudence or the theory of the Law*, 1902.

certes ne se douterait qu'il a été écrit en Russie. Il a des hardiesses qui étonneront peut-être quelque peu les Russes eux-mêmes.

Qui pourrait croire qu'on enseigne en Russie des idées comme les suivantes, « Le développement régulier de la vie sociale sera très sérieusement entravé si « les conditions qui lui sont indispensables sont sacrifiées à l'intérêt de l'heure « présente, à l'intérêt qui s'offre à assurer l'ordre extérieur, par exemple, dans le « cas encore où pour prévenir la propagation des doctrines dangereuses, on étouffe « toute manifestation des idées. L'ordre extérieur sera peut-être rétabli plus vite, « mais dans l'avenir la société sentira longtemps les conséquences désastreuses « occasionnées par la suppression de la liberté de la tribune ou de la presse » (1).

On ne sera pas moins étonné de ce passage. « Quoique le gouvernement soit le « représentant de tout le peuple, le peuple peut bien aussi, directement, faire « quelque chose pour lui-même, Il est probable que les règles qui se sont créées « d'elles-mêmes s'appliquent mieux aux intérêts des peuples que celles que le gou- « vernement peut lui proposer » (2).

C'est ainsi encore que la liberté individuelle est indiquée comme présentant un « intérêt qui joue un très grand rôle dans le droit moderne » et que le droit moderne est qualifié comme « donnant ses préférences aux solutions les plus compatibles avec la liberté individuelle » (3).

En cherchant bien on trouverait même dans le livre de M. Korkounov la théorie de la Souveraineté du peuple (4), et ce qu'on y trouve en tout cas, tout au long, c'est la réfutation de ce dogme de l'Ecole historique que le droit a un développement purement national et que de même « qu'un oiseau ne peut devenir un mammifère et réciproquement, de même aucun Etat ne peut changer ses institutions, son organisation qui est conforme à son esprit national ».

« Cette opinion de l'Ecole historique est fausse, dit Korkounov, puisque nous « avons déjà vu que le changement apporté à l'idéal social peut amener un « changement dans le développement social lui même. Par l'étude de l'organisa- « tion d'un autre peuple, de son développement politique, les membres d'une « société peuvent se créer un idéal politique semblable à celui de ce peu- « ple..... » (5).

Et quand j'aurai dit que ce passage vise expressément les tentatives faites à la fin du XVIIIe siècle pour transporter en Russie les institutions de l'Angleterre, j'aurai donné la mesure du profond libéralisme, qui anime sans doute l'enseignement des Facultés de droit en Russie. Il faut bien qu'il en soit ainsi puisque nous en trouvons l'expression très nette dans l'ouvrage d'un des plus célèbres professeurs des Universités russes, dans l'enseignement officiel, par conséquent ; mais il y a là un contraste bien curieux avec les pratiques administratives que, tout au moins, on nous dit être celles de la Russie !

Je ne puis terminer cette analyse sans souhaiter que des études analogues à celles dont ce livre est le fruit soient plus fréquentes en France.

Et par là je reviens à ce que je disais au début.

Il manque aux enseignements de nos Facultés un cours de synthèse juridique.

(1) P. 357.
(2) P. 160.
(3) P. 203.
(4) P. 379 et tout le § 44. Voici à ce point de vue des citations caractéristiques prises dans ce § 44 : « La force obligatoire des ordres des gouvernants ne repose, en dernière analyse, que sur la reconnaissance, l'acceptation tacite de la Société » ; — « L'autorité est une force que dépend non pas de la volonté de celui qui domine, mais de la conscience de celui qui se soumet » ; — « L'autorité de l'Etat n'est pas une volonté de quelqu'un, mais une force née de ce que les citoyens *reconnaissent* leur indépendance vis-à-vis de l'Etat ».
P. 323.

M. Cousin le proclamait en 1840, et M. Chaumié pourrait le proclamer à son tour en 1903.

Or cet enseignement est indispensable. Seul il peut permettre d'établir la véritable nature des concepts juridiques les plus essentiels, de formuler les catégories juridiques dans lesquelles rentrent la plupart des développements des Codes et des lois, et par là de former de vrais jurisconsultes, capables de faire des constructions juridiques, et de ne pas prendre pour du droit des dispositions de réglementation plus ou moins développées, des énumérations de règles et d'exceptions, des controverses de textes et autres survivances de la scolastique !

Mais si le ministre de l'instruction publique de 1903 réalisait d'une manière définitive la création inaugurée, pour trop peu de temps, par son collègue de 1840, ce n'est pas au début des études qu'il devrait placer ce cours de *Théorie générale du droit*, c'est à leur terminaison (1). Toute généralisation, cela semble banal à force d'être évident, suppose connues les données qui fournissent cette généralisation, les bases qui lui ont permis de s'édifier. Toute généralisation est une abstraction, et l'abstrait ne peut venir qu'après le concret.

Et si l'expérience tentée en France n'a pas réussi c'est sans doute parce qu'on s'est trompé sur la véritable place que cet enseignement doit occuper dans les programmes.

Qu'on le mette où il doit être et le résultat ne se fera pas attendre. Les jurisconsultes français montreront qu'ils ne sont pas, comme on le croit quelquefois, rebelles à l'abstraction juridique. Et ils introduiront dans cette matière, ce qui ne s'y trouve pas toujours, la netteté et la clarté de la forme, qui sont la caractéristique de la pensée française, et le secret de sa force d'expansion.

F. Larnaude,
professeur de droit public général
à l'Université de Paris.

M. KORKOUNOV

Nous devons à l'obligeance de MM. Sergejewski, Baschmakoff, Kovalewski, des renseignements précieux sur l'œuvre et la carrière, malheureusement interrompues par une maladie qui ne pardonne pas, de M. Korkounov.

M. Korkounov a succédé, à l'Université de Moscou, à Gradoffsky, et tous les deux sont les plus grandes autorités en matière de droit public russe.

Dans le *Cours d'encyclopédie du droit* il avait remplacé un homme qui, au dire de ses anciens élèves, avait une érudition et une force de généralisation peu communes, M. Redkin. Mais, à l'inverse des tendances hégéliennes de Redkin, M. Korkounov, comme cela ressort de son livre, se rattache à la méthode expérimentale et réaliste.

L'influence qu'il a exercée par son enseignement, qu'il exerce encore par ses livres sur la jeunesse universitaire russe est considérable. Voici la liste de ses principaux ouvrages :

1° *Le Règlement et la loi* (Oukaz i Zakon), 1894, St-Petersbourg chez Stassjulewitsch, 408 pages.

2° *Histoire de la philosophie du droit* (Istoria philosophii prawa), 3e éd., 1903, 480 pages. Ibidem.

3° *Le Droit public russe* (Gossoudarstwennoï prawo rousskoïe). Tome I, 1901 (4e éd.), 573 pages. Tome II, 1903 (4e éd.), 596 pages. Ibidem.

4° *Précis du droit public comparé des Etats etrangers* (Srawnitelnii otcherk gossoudarstwennagi prawa jnostrannih dergaw), 1890, 160 pages. Ibidem.

5° *Recueil d'articles* (Isbornik Staten), 1898, St-Pétersbourg, chez Martinoff, 567 pages.

6° *Cours de Théorie generale du droit* (Obstchoja teorija prawa), 1898 (5e éd.), 354 pages. Ibidem.

(1) C'est la question que posait déjà M. de Salvandy ministre de l'Instruction publique en 1838 à la commission des hautes études de droit. « Faudrait-il, à l'exemple de la plupart des « Universités étrangères, placer les cours encyclopédiques au commencement des études comme « introduction, ou bien les rejeter à la fin comme résumés, ainsi que cela se pratique en quel- « ques lieux ? » .

Esquisse d'une théorie des Etats composés. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, par MM. Leon Polier et Rene de Marans, Toulouse, 1902, 72 p.

« On a peu étudié, en France, l'organisation et la nature des Etats composés. Notre milieu, nos traditions et notre esprit ne nous y portaient pas. Nous vivons depuis longtemps dans un Etat unitaire ; sa forme s'est modelée sur le souvenir des Villes-Etats antiques... ou de l'empire romain... Une longue habitude historique nous a ainsi accoutumés à cette conception de l'Etat ; elle nous est apparue bientôt, par une sorte de préjugé classique, comme l'expression de la plus parfaite et de la seule forme possible du gouvernement. D'ailleurs, notre esprit national trouvait en elle de quoi satisfaire le besoin d'ordre et de logique qui le caractérise. Cela lui a suffi. La science française du droit public a cru pouvoir construire la théorie de l'Etat sans tenir compte de l'existence d'Etats composés » (1). Et cependant, c'est un fait, les Etats composés, à l'heure actuelle, sont plus nombreux que les Etats unitaires, et les nouvelles communautés politiques qui surgissent tendent à s'organiser selon fa forme de l'Etat composé. MM. Polier et de Marans ont pensé qu'il y avait, à ce sujet, dans la littérature juridique française une lacune regrettable qu'ils ont voulu combler (2) ; leur étude préparée dans la conférence d'études de M. Hauriou, inaugure brillamment la série des mémoires originaux de la Faculté de droit de Toulouse.

MM. Polier et de Marans constatent tout d'abord les éléments de supériorité des Etats composés (et il entend par là, non seulement les Etats fédératifs et confédérations d'Etats, mais encore tous les groupements Etatiques, qui ne sont pas des Etats simples sur les Etats unitaires, ce sont les suivantes : une plus grande puissance, une meilleure législation, un ordre plus sûr (3). Tout d'abord la puissance de l'Etat composé est supérieure à la somme des puissances de chacun des groupes composants : livrés à eux-mêmes, ceux-ci eussent usé leur activité en des antagonismes mesquins ; des réseaux multipliés de frontière douanière, eussent entravé leur essor économique ; contre un ennemi commun, aucune action décisive n'eût pu être efficace : on sait la faible résistance que la Grèce morcelée opposa à la Macédoine. Si un Etat composé peut se dégager de ce chaos anarchique, les divergences s'effacent devant la notion réalisée de l'intérêt commun ; les tendances individualistes de chacun des groupements particuliers se canalisent, pour ainsi dire ; les barrières douanières disparaissent ; à un ennemi commun, le gouvernement central pourra opposer les forces coalisées, concentrées et disciplinées des Etats particuliers : il y aura donc, du fait de l'établissement d'un Etat composé, accroissement de puissance.

La législation commune sera meilleure : l'Etat composé implique en effet hiérarchie, et la hiérarchie constitue un élément d'ordre, favorable au développement de l'idée de droit. « Ceci a pour base un fait psychologique : on exige des autres plus qu'on n'exigerait de soi-même. Le chef demande à ses subordonnés une tenue plus correcte que celle à laquelle il s'astreindrait lui-même s'il était seul, et par un choc en retour, il est obligé d'observer personnellement cette tenue qu'il impose. Ce qui se passe dans les administrations se produit dans les groupements politiques hiérarchisés. L'Etat central, par cela même qu'il a pouvoir sur les Etats inférieurs s'élèvera à une notion de la justice plus haute et l'imposera à ses subordonnés » (4).

(1) P. 5-6.
(2) Seul, à peu près, à notre connaissance, M. Le Fur a, en France, abordé la question dans une remarquable étude : *Etat fédératif et Confédération d'Etats*, 1896, qui se place d'ailleurs à un point de vue très différent de celui de nos auteurs.
(3) P. 11.
(4) P. 10.

L'ordre sera plus sûr. Il faut bien convenir, en effet, que les principes de souveraineté absolue des Etats et de non-intervention, quelque nécessaires qu'ils soient en pratique, ne laissent pas de présenter de réels inconvénients : un Etat indépendant, s'abritant derrière sa propre souveraineté, peut impunément commettre maintes violations du droit. S'il est incorporé dans un Etat composé, ce dernier, auquel le principe de non intervention ne sera pas applicable, pourra empêcher et réprimer ces atteintes au droit.

Il serait exagéré d'attacher une valeur absolue à ces descriptions un peu idylliques : et surtout il faudrait bien se garder de croire que l'établissement d'un Etat composé, en toutes circonstances, est de nature à réaliser cette espèce d'Eldorado politique que nous présentent nos auteurs ; tout dépend bien entendu des conditions historiques, sociales, politiques, ethnographiques, etc., qui auront présidé à l'établissement de l'Etat composé. Il n'en reste pas moins vrai que l'organisation de l'Etat composé, quand elle est possible, constitue une forme politique singulièrement plus souple et plus perfectionnée que l'Etat unitaire.

Mais quelle est la ligne de démarcation qui sépare exactement l'Etat composé de l'Etat unitaire ? Sans doute, il est des cas pour lesquels aucune hésitation n'est possible ; la France est certainement un pays unitaire, la Suisse certainement un Etat composé. Mais supposons que la tendance décentralisatrice se développe en France, que la tendance centralisatrice se développe en Suisse, à quel moment la France cesserait-elle d'être un Etat unitaire décentralisé pour devenir un Etat fédéral ; à quel moment la Suisse cesserait-elle d'être un Etat fédéral pour se transformer en une simple province administrative ?

On voit dès lors comment nos auteurs ont été amenés à poser le problème même de l'Etat, puisque, pour répondre à ces questions, il fallait avant tout déterminer l'élément essentiel qui donne à un groupement politique la qualité d'Etat, et qui la différencie de la circonscription administrative quelque décentralisée qu'elle soit.

Ils écartent tout d'abord deux groupes de théories qui cherchent le critérium de l'Etat, le premier, dans les caractères intrinsèques du groupement considéré (Laband, Jellinck), le second dans le caractère du but poursuivi ou susceptible d'être poursuivi par le groupement en question (Rosin, Brie) ; et fondent leur théorie sur la distinction, traditionnelle en France, de la société et de l'Etat ; ces deux notions forment pour ainsi dire deux cercles concentriques : tandis que la société est constituée par toutes les relations existant entre les individus, l'Etat ne comprend que les « relations politiques, c'est-à-dire celles qui concernent la concentration et la distribution du pouvoir » (1). Ces deux milieux différents superposés agissent sans cesse l'un sur l'autre : c'est même le but essentiel et la raison d'être de l'Etat que de considérer les aspirations des individus composant la société, de trouver la formule précise qui fixe les idées, les *représentations* que ces individus se font des choses, au point de vue de la justice : la loi n'est pas autre chose que la formule de ces représentations. Tout milieu susceptible d'élaborer par lui-même la loi constitue donc un Etat. Le critérium qui permet de distinguer l'Etat des groupements administratifs décentralisés, c'est la loi.

Jusqu'ici, l'Etat se présente surtout comme un *milieu*, milieu favorable à l'élaboration législative. Ce n'est pas tout : l'Etat constitue aussi une personne ; les représentations sociales, qui s'expriment sous forme de loi, ne s'imposant pas par elles-mêmes, au moins sous le régime de la loi écrite , il faut que, dans l'Etat, se crée un organe chargé de les formuler ; il faut de plus que l'Etat puisse en assurer la réalisation, au besoin par la contrainte. Pour obtenir ce résultat, il faut que,

(1) P. 33.

dans ce milieu que nous avons envisagé, se manifeste une volonté, supérieure aux volontés individuelles dont il faut pouvoir briser les résistances possibles. L'Etat-personne, c'est l'Etat considéré, non plus comme un milieu, mais comme un être collectif doué de volonté, et d'une volonté susceptible de s'imposer aux volontés individuelles.

Nous sommes étonnés, après avoir suivi nos auteurs à travers cette démonstration, très bien conduite, et dont nous ne pouvons donner ici qu'un pâle reflet, de les voir railler les abstractions, les « superstitions » des juristes (1). Si, en effet, dans la science du droit, on peut trouver une construction « abstraite », c'est bien la leur ; ou plutôt, il faut bien le reconnaître, il n'y a dans le droit que des constructions « abstraites ». La réalité objective, avec sa complexité, ses enchevêtrements, ses exubérances, ses nuances infinies, échappe aux prises du juriste, comme elle se joue des efforts par lesquels l'artiste s'acharne à l'exprimer : entre le monde des choses et le monde du droit ou de l'art, la personnalité humaine, le « tempérament » pour parler comme un grand réaliste, s'interposent fatalement, comme un prisme qui altère et qui déforme. Il faut en prendre son parti ; le jour où le Droit cessera d'être une science « abstraite », il deviendra peut être science naturelle, peut-être sociologie, mais à coup sûr il cessera d'être le Droit ; de même que la musique, si on ne se contente pas d'y voir une représentation idéale de la vie, si on veut lui faire exprimer la réalité objective toute brute, cessera d'être de la musique, et deviendra du bruit (2).

MM. Polier et de Marans espèrent « éviter la faute lourde, trop souvent commise, de faire reposer le Droit public sur une abstraction » (3) ; ils entendent arriver à une définition de l'Etat « réaliste » (4), et pour cela prendre l' « Etat tel qu'ils le *voient* » (5). Ils se rattachent ainsi au grand courant réaliste qui s'est manifesté ces dernières années dans la science du Droit. La simple lecture du schéma de leur théorie montre qu'ils ont échoué, — heureusement échoué, — dans leur tentative : leur construction est aussi abstraite qu'elle peut l'être, et qu'elle doit l'être ; abstraite, la notion d'Etat ; abstraite, la notion de Société, abstraite, la notion du « régime d'Etat », qui constitue la position d'équilibre pour les relations de l'Etat et de la Société (6).

Sans doute, ils ont montré, d'une façon très précise, l'insuffisance des théories qui s'appuient uniquement sur l'idée de personnalité : « Dans l'homme, disent-ils, très exactement, sous le masque de la personnalité, il y a une réalité individuelle très complexe, de même sous le voile de la personnalité de l'Etat, et c'est cette réalité qu'il faut découvrir » (7). Il est certain que l'idée de personnalité n'est pas un point de départ, mais une résultante, et qu'il faut l'expliquer par le milieu où elle a surgi ; il est certain encore que la personnalité ne recouvre pas l'individualité sociale tout entière ; qu'il y a dans l'individu humain et dans le groupe social, toute une part d'activité qui échappe à la prise du droit, qui déborde le droit. C'est donc nous donner des choses une vue plus complète, que de signaler le dualisme de l'Etat et de la société, et les réactions imposées par l'Etat à la société ; mais la notion de société ou de régime d'Etat ne nous apparaît guère comme plus « réaliste » que la notion de l'Etat lui-même.

(1) P. 31, 32.
(2) Cf. sur ces points, Gény. *La notion du droit positif du XXe siècle*, dans la *Revue Int. de l'Enseignement*, 15 janvier 1900, p. 22 et suiv.
(3) P. 32.
(4) *Ibid.*
(5) *Ibid.*
(6) Ils en arrivent même à personnaliser le « régime d'Etat », ce qui évidemment est le comble de l'abstraction.
(7) P. 32.

Quoiqu'il en soit de ces points secondaires, sur lesquels nous avons insisté parce qu'ils touchent à une conception générale du Droit, nous devons reconnaître que la théorie de MM. Polier et de Marans est présentée avec beaucoup de force et d'aisance à la fois.

C'est donc la loi qui constitue le critérium de l'Etat ; les groupements susceptibles d'élaborer par eux-mêmes, en vertu d'un droit propre, des lois, sont des Etats.

Une fois formulée, la loi constitue un milieu de vie, pour les actes des particuliers accomplis en conformité avec ses dispositions. Ces actes, par le fait de cette conformité, deviennent des « actes juridiques », entourés d'une foule de prérogatives et de garanties. C'est, sur ce point, l'application des idées, remarquablement exposées par M. Duguit, dans son livre *l'Etat, le droit objectif et la loi positive*, sur les rapports de la *Règle de droit* et de l'acte juridique.

Il est certains groupements d'ordre purement administratif que l'on pourrait, dans les régimes très décentralisés être tenté de prendre pour des Etats : sans doute, ils n'ont pas de pouvoir législatif, mais on y constate certains actes qui, du dehors, présentent quelque analogie avec la loi ; ce sont les *règlements*. Il importe donc, pour différencier d'une façon absolument nette entre l'Etat des groupements secondaires, de poser la distinction de la loi et du règlement (1).

La loi, nous l'avons vu, est issue du milieu social, elle constitue l'expression, par un organe approprié, des représentations sociales, que les individus composant l'Etat se font des choses, au point de vue du juste. L'origine du règlement est beaucoup plus immédiate et plus terre à terre : par lui s'exprime la puissance de commandement des gouvernants, au nom de l'ordre public, tandis que la loi pose une règle d'action pour les volontés humaines, au point de vue du juste, le but du reglement est de réaliser, dans les faits, l'ordre et l'harmonie, indispensables à la vie sociale.

Nous ne pouvons entrer dans tous les détails : la distinction de la loi et du règlement est étudiée de près ; et les auteurs tirent de cette opposition des conséquences, sinon toujours d'une absolue justesse juridique (1), du moins d'une incontestable ingéniosité. — Un chapitre suivant est consacré aux applications pratiques des principes aux divers espèces d'Etats composés.

En somme, nous nous trouvons en présence d'une œuvre substantielle pleine d'idées jaillissantes, neuves, intéressantes, bien exposées, mais souvent trop condensées par suite des proportions relativement restreintes auxquelles les auteurs ont dû les réduire ; ils le disent eux-mêmes : « Nous n'avons fait que poser dans de brèves propositions, les titres de chapitres d'une théorie que l'on pourrait longuement développer ». Tout ce que nous leur souhaitons, c'est de tenir un jour les brillantes promesses de leur début.

ACHILLE MESTRE.

(1) P. 11 et s.
(2) Cf. par exemple leur notion inexacte de la contravention aux règlements, « réprimée en tant que *fait* interdit ».

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue des Deux-Mondes (suite)

Paris, 15, rue de l'Université (in-8° ; bi-mensuelle, 50 francs par an)

RENÉ PINON. — **La résurrection d'un Etat africain. L'Ethiopie historique** (livr. du 1er avril 1901, pp. 630-656 et du 15 avril 1901, p. 831-857).

Depuis quelques années, c'est en Afrique et en Asie que se décide l'avenir des grandes puissances; l'Ethiopie y est un des facteurs importants de la politique africaine. Les Ethiopiens, venus d'Arabie, sont d'origine sémitique ; le IVe siècle leur apporta le christianisme conservé depuis lors comme le symbole de leur nationalité; pendant quatorze siècles, l'Ethiopie fut une « île de chrétiens au milieu de la mer de païens » (lettre de Ménélik aux puissances européennes, 10 avril 1891) ; elle vécut ignorante du monde et ignorée de lui. Au cours du XVIe siècle vinrent les Portugais, puis les Espagnols ; en 1632, le lien avec l'Europe était brisé, mais celle-ci n'oublia point ce pays dont les annales vieilles de vingt siècles, la religion chrétienne et son organisation hiérarchique avaient fait une nation. Aux approches de 1870, l'expédition anglaise de Magdala, l'ouverture du canal de Suez, placèrent l'Ethiopie au premier rang dans les préoccupations des hommes d'Etat; l'expédition de lord Napier accrédita en Europe l'illusion que l'Abyssinie ne saurait résister à une armée occidentale. Le canal de Suez fit passer la grande route commerciale du monde au pied des massifs abyssins ; la Mer Rouge prit une importance capitale, tandis que l'Angleterre, à Aden dès 1838, occupait Périm, confisquant à son profit la clé de la nouvelle route des Indes et l'Egypte, en contact sur le Haut-Nil avec les avant-postes du Tigré et du Godjam, entrait en lutte avec les Abyssins. Désormais le sort de l'Ethiopie apparut, aux yeux de l'Europe, lié à la question d'Egypte ; son histoire se mêle à celle du Nil et par là à celle du monde. De 1882 à 1885, les catastrophes se précipitent en Egypte et au Soudan ; après l'insurrection du Mahdi, le Négus Johannes réussit en s'avançant vers la mer à trouver le débouché nécessaire à son pays vers les routes libres; le ras Alula bat les bandes d'Osman-Digma, les Derviches reculent, mais les Italiens, alliés des Anglais, envahissent le Tigré et Johannes, ne sachant à quel ennemi courir, périt finalement sous les coups des Musulmans au désastre de Metamma. Le roi du Choa, Menelick II, ceint alors la couronne du Négus, signe avec les Italiens la convention d'Usala dont l'article 17 servit au gouvernement italien à proclamer son protectorat sur l'Abyssinie. Les conventions des 14 mars et 13 avril 1891 et du 5 mai 1894 entre l'Italie et l'Angleterre rayaient un peuple de la carte des Etats libres ; seul en Europe, le cabinet de Saint-Pétersbourg évita de reconnaître les faits accomplis. Menelik protesta dans une circulaire adressée aux grandes puissances ; il avait heureusement de plus décisifs moyens. Le 1er mars 1896, dans les gorges d'Adoua, l'armée du général

Baratieri subissait un désastre sans précédent : 12.000 hommes tombèrent, l'artillerie et les bagages furent pris ; l'Ethiopie reparut sur les cartes de l'Afrique orientale ; la paix signée avec le cabinet di Rudini reconnut l'indépendance entière des Etats de Menelik, l'Italie ne garda de l'empire convoité qu'un coin du Tigré et le port de Massaouah.

De grands périls menacent l'Ethiopie, à l'est comme à l'ouest, où elle rencontre des établissements européens ; aussi Menelik très clairvoyant emploie toute son énergie à organiser son armée et à pacifier ses frontières. L'Ethiopie indépendante est un obstacle au plan de l'impérialisme britannique « du Cap au Caire » ; aussi la dominer ou la réduire à l'impuissance est pour celui-ci une nécessité politique. Or, sauf un petit point, d'importance capitale, où la France par Djibouti et Obock, touche à l'Ethiopie et lui offre une route vers la mer, l'Angleterre et l'Italie étreignent de toutes parts les Etats de Menelik ; dès lors sauvegarder leur intégrité est pour nous une obligation, car la chute de l'Abyssinie serait la ruine complète de notre influence dans l'Est africain. Or, des liens existaient dès 1842 entre la France et l'Ethiopie ; c'est en 1858 que notre vice-consul à Aden négocia avec Abou-Bekr la cession d'Obock, occupée définitivement en 1883 ; enfin l'annexion de Sagallo et de Tadjoura en 1884, des îles Moscha en 1887, de Djibouti en 1888, complétèrent ce qui forme aujourd'hui le protectorat de la côte des Somalis. Le président Carnot et son ministre de la marine Félix Faure sont de ceux dont le patriotisme clairvoyant ont favorisé la colonie naissante ; à son heure, l'organisation de la mission Marchand révéla que les problèmes africains apparaissaient avec toute leur importance ; c'était la domination du Nil, l'empire de l'Afrique qui était en jeu. En 1864, un français, M. Chefneux, obtenait du Négus un traité de commerce, aux clauses demeurées secrètes, qui, modifié en 1895, fut ratifié, le 20 mars à Addis-Ababa, par M. Lagarde traitant avec Ménélik lui-même ; celui-là obtint de plus le libre passage et l'assistance du Negus pour deux missions françaises dirigées vers le Sobat et le Nil. Ménélik, à l'époque même de l'arrivée de la mission Marchand, fit un grand effort militaire ; malheureusement l'expédition du dedjaz Thessama qui se liait à tout un plan de reconnaissance et d'occupation du Nil blanc, ne put se rencontrer avec le commandant Marchand descendant de Fachoda ; les Ethiopiens restèrent en force sur les premières pentes de leurs plateaux à quelques jours du Nil, même après le retour de ces expéditions. Cependant, quand dut sonner l'heure de l'abandon définitif, le passage de la mission à travers l'Ethiopie, accrut l'influence et le bon renom de la France. Le traité du 21 mars 1899 ne délimite pas seulement deux domaines coloniaux, il décide du sort de l'Afrique et en décide contre nous : la grande voie franco-abyssine par Fachoda et Djibouti ne sera pas tracée ; mais l'ouverture du chemin de fer de Djibouti à Addis-Ababa et au Nil par Harrar est un fait important : MM. Chefneux et Ilg en ont obtenu la concession de Ménélik, le 26 octobre 1896, avec autorisation de transférer leur privilège à une compagnie française, la compagnie impériale des chemins de fer éthiopiens.

Ainsi les destinées de l'Ethiopie sont d'une portée très grande : les plateaux abyssins commandent la vallée du Nil ; or, il y a une « question du Nil » qui intéresse l'équilibre de la Méditerranée et la liberté du commerce du monde. La Grande-Bretagne, dominatrice de toute l'Afrique orientale, pourrait peser sur le destinées de l'Orient méditerranéen ; la diplomatie russe l'a compris ; en conséquence elle entretient les meilleures relations avec le Négus et a un représentant auprès de lui. Au reste la conformité des besoins de la politique russe et de la nôtre est frappante. L'Allemagne devenue grande puissance maritime et coloniale est elle aussi intéressée, au même titre, à l'indépendance de l'Ethiopie, à la neutralité du Nil, et à la liberté de la mer Rouge. Heureusement Menelik incarne

l'esprit national; et sous l'impulsion de ce souverain énergique, la nation éthiopienne se prépare à tenir, dans la vie générale de l'Afrique, la grande place que son courage et sa constance lui assignent.

CHARLES BENOIST. — **Romantisme politique et politique réaliste** (livr. du 15 mai 1901, p. 375-398).

M. Ch. Benoist analysant un ouvrage de Siliprandi montre que les critiques véhémentes de l'auteur s'appliquent à la France autant qu'à l'Italie. A la question de savoir pourquoi les peuples latins sont de jour en jour plus misérables au fond, il répond que le parlementarisme à base individualiste et à suffrage inorganique y domine souverainement, tandis que dans les pays germaniques et chez les peuples anglo-saxons il n'existe guère que de nom. Les nations latines souffrent d'avoir emprunté ou de s'être laissé imposer un régime où il n'y a rien d'elles, qui n'était pas fait pour elles; le nom du mal : c'est le romantisme politique, lequel consiste à vouloir transplanter chez les peuples latins la constitution et les institutions anglaises, et aussi à prétendre tirer une doctrine politique de la philosophie du siècle dernier; il ne pouvait sortir de cette conjonction que « le parlementarisme » dans le domaine des lois et « le libéralisme » dans l'ordre des idées. — Le romantisme est essentiellement individualiste, antiorganique et voué à l'anarchie, tandis que la vraie politique est sociale, organique, tâche à faire de l'ordre, dans le droit public ne sacrifie pas l'Etat à l'individu, tient l'individu tout proche pour son moyen, et la société séculaire et entière comme sa fin, prend la liberté, non comme enfin son objet, mais seulement comme un de ses instruments. Aussi les peuples qui grandissent sont-ils ceux qui dans leur politique ont conservé et exercé le sens réaliste; les peuples stationnaires ou qui décroissent, ceux qui sont perdus dans le romantisme. L'histoire, seule, est la maîtresse de la vie et l'école de la politique. Par ailleurs, tout le monde n'est point marqué pour faire de la politique; et le malheur est que tout le monde s'y croit appelé, alors qu'il n'est pas de science exigeant plus d'information, d'observation, de réflexion, d'instruction et d'éducation. Pour limiter le parlementarisme, il faut donc rétablir l'équilibre rompu des fonctions ou des pouvoirs, améliorer le personnel, tenir en un parfait et constant rapport le droit et le fait, le fait et le droit; réformer, transformer, construire ainsi l'Etat moderne serait se rapprocher du réalisme politique.

E. OLLIVIER. — **La loi des coalitions** (liv. du 1er juillet 1901, p. 6-41).

En 1789, l'Assemblée constituante reconnut à chaque citoyen la liberté d'offrir et de refuser son travail et d'en débattre les conditions; elle lui interdit de s'entendre avec d'autres pour exercer à la fois et en commun ce droit individuel. La loi des 14-17 juin 1791 punit toute entente, même quand cette entente ne se serait pas manifestée par le refus simultané de travail; c'était le délit de coalition. Le Code pénal de 1810, plus libéral, ne punissait pas la coalition à son premier degré, mais seulement quand elle se manifestait par la grève. Le projet du Conseil d'Etat déposé à la Chambre le 19 février 1864 exemptait de toute peine les coalitions pacifiques. C'était une modification, non une abrogation. Il fallait l'abrogation complète pour que la loi ne reprît pas d'une main ce qu'elle donnait de l'autre Cependant la liberté des coalitions, surtout quand elle aboutit à la grève, serait loin d'être un progrès si elle n'avait pour contrepoids la répression énergique de toute atteinte à la liberté du travail. Il existait dans le Code pénal des articles contre les violences; ces peines insuffisantes, il fallait, suivant les tendances ordinaires de la législation pénale, les aggraver en proportion du délit lui même, et, pour ce il n'y avait qu'à introduire une distinction de plus parmi les distinc-

tions déjà existantes tirées de la perversité de l'intention, du préjudice individuel ou du dommage social. Ces données acceptées par ceux des parlementaires qui avaient qualité pour s'occuper de ces questions, notamment Jules Simon et E. Picard, la discussion fut abordée dans les bureaux en un accord complet. Le système du droit commun fut rejeté à l'unanimité moins une voix. La rédaction de la loi ne décréta pas expressément la liberté des coalitions, on abrogea les peines qui les frappaient et on les remplaça par d'autres. Dans le projet du Conseil d'Etat, dès que des violences graves ou légères, morales ou matérielles, se mêlaient à la coalition, celle-ci cessait d'être licite, et devenait passible de poursuites; dans le projet de loi, quoi qu'il advint, la coalition restait licite, et seuls étaient poursuivis les faits délictueux s'y rattachant, elle-même continuant librement son cours. Le rapport, après quelques difficultés, fut adopté par la commission. A la Chambre, un manufacturier considérable, Seydoux, conclut : « Repoussez un projet de loi dangereux, contraire aux intérêts des ouvriers et à ceux de l'industrie »; la gauche fit opposition. Malgré des tentatives d'obstruction venues des adversaires divers de la loi, l'article 414 fut voté. J. Favre parla contre l'article 415 (surveillance de la haute police); la commission n'avait pas à établir cette peine, elle existait, le projet du Conseil d'Etat l'étendait trop; elle fut restreinte; en la refusant, le sort de la loi eût été compromis. L'article 416 ayant été voté à mains levées et sans observations, la loi entière le fut par 222 voix contre 36. Dans ces 36 se trouvaient, avec quelques voix de la droite, toute l'opposition, à l'exception de Lanjuinais et Darimon. Picard avait voté avec les autres; Berryer et Thiers s'étaient abstenus. Depuis la loi de 1864, des milliers de grèves ont démontré qu'elle n'avait été ni un piège ni une mystification. Devant leur fréquence, on serait tenté de lui reprocher son insuffisance. L'accroissement des grèves a des causes multiples : la principale est dans l'institution des syndicats professionnels légalement armés du droit de tyrannie sur ceux mêmes qui ne leur appartiennent pas. L'article 416 avait été rédigé en prévision de leur action intolérante; dès qu'ils furent institués, la suppression fut demandée des articles 414 et 416. Les républicains modérés refusèrent l'abrogation de l'article 414 et livrèrent l'article 416. Le Sénat résista d'abord, mais céda ensuite, sur l'intervention de M. Waldeck-Rousseau (29 janvier 1884, 151 voix contre 121). — La question des grèves n'a que deux solutions : ou leur interdiction radicale, comme dans les lois de la Révolution et le Code pénal de 1810, ou leur liberté complète comme dans la loi de 1864. L'interdiction est impossible; reste à se confier à la liberté; mais, la coalition ne sera vraiment libre que si l'on applique rigoureusement l'article 414 : toute liberté qui n'est pas contenue par une sévère responsabilité est la forme la plus odieuse de la servitude publique.

X... — **Les tendances nouvelles de l'armée allemande** (liv. du 1er septembre 1901, p. 5-32).

La transformation par la Prusse de l'Allemagne rêveuse et pauvre en une nation militaire, industrielle et prospère est accomplie : l'esprit de discipline, par le passage des masses sous les drapeaux, a facilité cet essor; la vitalité commerciale et le bien-être des classes laborieuses sont ainsi apparues comme des succédanés de la puissance militaire. Cependant, tandis que depuis 1806 les anciens procédés d'instruction et de discipline ont été maintenus et se sont perpétués jusqu'à nos jours, une importante évolution commence, mise en lumière aux grandes manœuvres de 1900, qui tend à remplacer la discipline coercitive par la discipline morale; d'où une tactique nouvelle. Après la victoire à Rosbach de Frédéric II, dont Michelet disait que son armée était une geôle ambulante où une discipline de fer parvenait seule à maintenir chacun dans l'o-

béissance, toutes les puissances copièrent servilement son organisation militaire sans tenir compte du caractère de leurs sujets. Cependant la discipline coercitive soulevait de graves récriminations ; elle fut abandonnée, au profit d'une discipline librement consentie pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire ; après Iéna, la Prusse et les autres nations adoptèrent notre mode de conscription, mais continuèrent à garder la méthode d'instruction prussienne ; et il n'est pas jusqu'aux dernières guerres qui ne témoignent encore de la méconnaissance de cette vérité que la victoire réside dans le cœur du soldat, et non point dans des articles de règlement. Le but de la discipline coercitive est de transformer l'homme en une machine, ce qui a conduit à cette conception qu'une position peut être forcée à coup d'hommes. Ce régime maintenu en 1870, a été peu à peu atténué en Allemagne, où de la comparaison des grandes manœuvres impériales des dernières années se dégage une évolution ayant pour principe directeur cette idée que la base des armées futures doit être l'exclusion de l'automatisme, le libre consentement qui engendre l'esprit de sacrifice et d'héroïsme. Sous ce rapport, la France possède, même sur l'Allemagne ; une avance qu'elle maintiendra toujours si elle le veut.

ROUIRE. — **Les colons de l'Algérie** (Liv. des 15 sept. et 15 oct. 1901, p. 339-374, 865-904).

La colonisation algérienne se divise en trois périodes. La première, de 1830 à 1842, est remplie exclusivement par la colonisation libre, et par ses résultats fermes, hameaux, village) témoigne de l'énergie et de l'esprit d'entreprise des colons de la première heure : une grande partie des villages et bourgs du Sahel et de la Mitidja, aujourd'hui si florissants, ont pour unique origine l'exploitation des grandes fermes acquises au début de la conquête par les colons, qui créèrent de grandes choses là où il n'y avait rien, agirent de leur initiative privée et avec leurs seules ressources, sans aucune intervention gouvernementale, et luttèrent même contre les entraves apportées à leur œuvre par l'administration civile et militaire. La dénonciation du traité de la Tafna et la déclaration de guerre qui la suivit, anéantirent toutes les espérances de cette vaillante génération ; le 20 novembre 1839 et les jours suivants, les bandes d'Abd-el-Kader ne laissèrent dans les plaines de la Mitidja, ni un colon vivant, ni une ferme debout. La première phase de la civilisation algérienne était achevée ; pour réussir, deux choses avaient manqué aux colons, que la métropole eût pu leur donner : la sécurité, et, sinon l'appui, du moins la neutralité de l'administration. Après la pacification de l'Algérie, le gouvernement inaugura le système de la colonisation officielle, qui devait aboutir à des échecs successifs. De 1840 à 1843 vingt-cinq villages furent fondés dont trois avec le concours de l'autorité militaire. Pour remédier au manque de terres nécessaires à l'installation des colons, l'administration avait, par une mesure impolitique au premier chef, dépossédé les tribus indigènes dont les territoires étaient à sa convenance ; par ailleurs, comme les cultivateurs de France ne répondaient guère à l'appel qui leur était adressé, on avait accueilli tous ceux qui s'étaient présentés, à quelque nationalité qu'ils appartinsent. La création de ces nouveaux centres créa en Algérie une fièvre de spéculation qui, ayant peu duré, aboutit à un désastre et à une crise fatale aux colons officiels, et aussi à la cause de la colonisation elle-même. On aurait peut-être renoncé au système officiel si la révolution de 1848 n'avait éclaté. On eut alors la pensée d'exporter en Algérie les ouvriers parisiens que la fermeture des ateliers nationaux laissait en grand nombre sur le pavé ; l'Assemblée Nationale vota un crédit de 50 milions pour l'installation de 15.000 colons et la fondation de 42 villages : cette tentative avorta misérablement : 12.600 colons arrivèrent en 1848, plus de 7.000 au cours de

1849 et 1850, beaucoup succombèrent sans presque avoir mis la main à la charrue et à la pioche ; les plus avisés rentrèrent en France. La population des 42 villages agricoles au 31 décembre 1850 ne comptait plus que 10.000 âmes, la plupart installés de l'année même ; presque tous disparurent pendant les années qui suivirent. Ainsi tous les systèmes officiel, militaire, civil ou mixte, avaient échoué ou n'avaient donné que des résultats fort peu en rapport avec les dépenses effectuées. L'administration crut trouver le remède en modifiant le système des concessions gratuites en concessions avec promesse de propriété sous certaines clauses du cahier des charges. Cela n'aboutit qu'à la spéculation, et il fallut abandonner le système à titre conditionnel comme tout le reste. Après 1871, nouvel essai pour aboutir au même résultat ; aussi pendant cette dernière phase qui va de 1870 à 1896, les évictions, les déchéances, les abandons de concessions ont été des plus nombreux. L'Etat se trouve avoir fait en pure perte des dépenses pour les 2/3 des colons qu'il avait installés, et, si des émigrants libres de toute attache officielle n'étaient venus combler les vides dès 1840, l'Algérie serait un pays à peu près vide d'Européens. Dans le Sahel les villages fondés par les premiers colons ont été repeuplés par eux. Dans la Mitidja ils ont relevé de leurs mains les anciennes fermes. Leur succès a été assuré par-dessus tout par leurs qualités personnelles, esprit d'initiative, confiance en eux-mêmes, ferme volonté de réussir. Cela étant, puisque la force des choses amène les acheteurs à supplanter les détenteurs de concessions gratuites, il faut établir notre système de colonisation sur le principe de l'achat, qui donne des colons qui durent au lieu du régime de la concession gratuite qui donne des colons qui ne durent pas.

J. P. DES NOYERS. — **Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis. — Les fonctions présidentielles** (Liv. du 1er oct. 1901, p. 616-643).

La mort tragique du Président Mac-Kinley, en appelant aux affaires par le jeu des institutions fédérales le second magistrat de la République américaine, a porté l'attention sur le mécanisme de la Constitution des Etats-Unis. Son étude théorique montre un président de République assisté de ministres qui ne peuvent prendre part aux débats du Congrès, — un Sénat investi d'un droit de contrôle s'exerçant jusque sur la nomination des fonctionnaires, — une Cour de justice pouvant casser les décisions législatives même revêtues de la sanction présidentielle,— en somme toute une organisation qui semble devoir restreindre singulièrement la liberté d'action du pouvoir exécutif. La pratique est tout autre : les ministres américains, soumis au contrôle du Congrès en ce qui concerne leur nomination, ne sont responsables qu'envers le Président ; en fait, celui-ci exerce les fonctions de Président du Conseil. Son action personnelle est considérable et peut devenir presque impérative. Les présidents, déclare M. Hayes, sont maîtres de la situation, non seulement en vertu de la loi, mais par ce fait que les ministres sont nommés par l'exécutif et restent dans sa dépendance. Il commande en chef l'armée et la marine et a le contrôle des affaires extérieures. Le Congrès possède seul le droit de déclarer la guerre, la réalité de ce pouvoir réside dans l'exécutif. La guerre déclarée, le Président est investi de pouvoirs spéciaux (war powers) qui n'ont jamais été définis ni limités. S'agit-il de soulèvements des tribus indiennes (fait assez rare aujourd'hui), ou bien encore de répression des désordres publics, l'armée de l'union ne peut agir que sur un ordre du Président, seul juge de l'emploi des forces fédérales. Le champ ouvert à son activité est donc vaste, sinon illimité ; or, vingt-cinq présidents ont exercé ces prérogatives sans que les susceptibilités des Chambres fédérales aient été mises en éveil ; bien mieux, les présidents qui ont été réélus ont presque toujours été ceux qui avaient le plus manifestement usé de leurs pouvoirs et dont la personnalité s'était le plus

énergiquement affirmée. De quoi on peut conclure que le peuple américain, si épris qu'il puisse être de sa liberté, aime à sentir la main qui le gouverne.

F. BRUNETIÈRE. — **Voulons-nous une Eglise nationale?** (Liv. du 15 nov. p. 277-294).

Comme la révocation de l'édit de Nantes, la loi de 1901 sur la liberté d'association et le décret qui l'a suivie ont obligé un grand nombre de Français à faire un choix entre la « religion » et la « patrie ». En continuant de flétrir la politique religieuse de l'ancien régime, on ne semble avoir d'autre objet que de la recommencer ; la raison en est que le rêve d'une Eglise nationale hante les esprits. Une religion d'Etat, dont les prêtres soient des « fonctionnaires », au nom de laquelle on refasse « l'unité morale » de la patrie divisée, suffirait pour le moment. Il n'y a pas de danger plus pressant. Les grandes congrégations sont précisément, dans l'Eglise, les organes et l'instrument même de la catholicité ; au contraire, le clergé séculier d'une manière générale (un Bossuet lui-même en a pu mériter le reproche), ou encore les clergés nationaux, ont, tendance à localiser la religion ; aussi, ce qu'à Rome l'on a le plus redouté de l'américanisme, c'est de le voir devenir, si l'on n'y prenait garde, un « catholicisme américain ». Le rôle des grandes congrégations est donc, en s'opposant à cettte localisation du catholicisme, de faire obstacle aux tendances particularistes des clergés nationaux. C'est pour ces motifs qu'il ne faut voir dans la loi de 1901 qu'un acheminement vers cette constitution d'une Eglise nationale, essayée de tout temps par le pouvoir civil, si bien que les hommes politiques actuels n'auraient pas tort en se donnant comme les continuateurs de Louis XIV et de Napoléon. La formation d'une Eglise nationale aurait pour conséquence d'exercer une contrainte dans le domaine des croyances et des convictions religieuses : on exigerait, en effet, de cette Eglise que sa doctrine coïncidât de tous points avec les besoins changeants du gouvernement ; ce serait la confusion de la morale et de la politique ; juge et maître du faux et du vrai, l'Etat le deviendrait du bien et du mal. Les philosophes ne veulent voir là qu'un premier pas vers l'irréligion de l'avenir, cette formation n'étant, à leurs yeux, qu'un moyen transitoire de concilier le souci de l'avenir avec le respect du passé. Quelques autres, parmi les partisans d'une Eglise nationale, y trouvent un moyen de consolider l'unité de la patrie française, qui, de fait, ne souffre de rien tant que de ses divisions. Ce serait bien plutôt une cause de division nouvelle qu'on introduirait parmi nous : une Eglise nationale se heurterait aux mêmes résistances que jadis « le gallicanisme » ou la constitution civile du clergé. En réalité l'enseignement du catholicisme n'a rien dans son universalité qui ne se puisse concilier avec le nationalisme, et, nulle part les deux termes « nationalisme et catholicisme » ne se sont mieux accordés qu'en France, où, en dépit du pouvoir, qu'il ait été celui de Louis XIV ou de Napoléon, l'instinct national a résisté à la formation d'une Eglise nationale. Rien n'a changé depuis lors ; la même question se pose dans les mêmes termes ; à nous de savoir ce qu'il convient de faire.

A. EBRAY. — **Une réconciliation : l'Espagne et l'Amérique latine** (liv. du 15 novembre 1901, p. 427-453).

Dans l'histoire des relations du Nouveau-Monde avec l'Espagne et l'Angleterre, la première phase est la domination directe des deux nations conquérantes sur les contrées conquises ; la seconde, l'exploitation maladroite marquée par l'émancipation de ces dépendances. La guerre hispano-américaine de 1898 a consommé cette seconde phase pour l'Espagne. Une troisième paraît dès lors s'ouvrir pour l'Angleterre et l'Espagne, consistant dans un rapprochement assez étroit

entre la métropole et ses anciennes colonies : la réunion à Madrid du congrès social et économique hispano-américain, au mois de novembre 1900, avait pour mission de rechercher les bases de ce rapprochement ; l'œuvre de l'Union ibéro-américaine, reconnue d'utilité publique par décret royal du 18 juin 1900, travaille par tous les moyens à ce rapprochement, notamment par la publication deux fois par mois d'une Revue qui porte son nom. L'Espagne cherche à réparer le dommage matériel et moral que lui a causé sa guerre malheureuse. Entre les Américains d'origine espagnole et les dix-huit millions d'Espagnols européens, il existe encore le lien de la communauté de race : aussi, obtenir par l'émigration un certain degré de cohésion dans l'ensemble de cette race espagnole paraît l'idée dominante des promoteurs espagnols du rapprochement hispano-américain. L'Espagne avait boudé trop longtemps ceux qu'elle considérait comme des fils ingrats ; de 1836 à 1894, elle rétablit des rapports diplomatiques avec ses anciennes colonies ; car, ni en Espagne, ni en Amérique, on n'avait attendu cette évolution pour revenir à des sentiments cordiaux; un article d'Emilio Castelar, en mars 1858, est un exemple intéressant de cet apaisement ; de même, le traité de 1888 entre l'Espagne et l'Equateur établissant le principe de l'arbitrage, et les congrès juridique, géographique et pédagogique de 1892. Le 16 avril 1900, M. Silvela soumit à la Reine régente le projet de décret relatif au Congrès hispano-américain dont le succès était surtout désiré par l'Espagne ; treize Etats américains se sont fait représenter officiellement au Congrès de Madrid ; dès les premières séances, on put constater chez tous les congressistes un sincère désir d'aboutir à un résultat pratique. Leur rôle était purement consultatif, consistant à élaborer en commun un programme d'action qui pût servir de base aux gouvernements disposés à concourir à l'œuvre de rapprochement. Un programme d' « aspirations » recommandées aux gouvernements intéressés, telle est la meilleure définition de l'œuvre accomplie à Madrid. Les vœux et avis formulés ont été classés sous onze rubriques : arbitrage, jurisprudence et législation ; économie politique ; sciences, lettres et arts ; enseignement ; rapports commerciaux ; transports, postes et télégraphes ; expositions permanentes, rapports de banque et de bourse ; presse. Le Congrès de Madrid ne s'est pas borné à formuler ce programme, il a créé aussi un organe destiné à agir d'une manière constante pour sa réalisation. L'article 8 de la première section de ce programme recommande au Comité directeur de l'Union ibéro-américaine de Madrid de préparer un nouveau congrès pour résoudre les questions nouvelles et rendre plus intimes les relations entre l'Espagne et l'Amérique latine ; et décide la constition d'une commission mixte composée de délégués spéciaux hispano-américains et de ceux du présent congrès, associés au comité directeur de l'Union ibéro américaine De ces stipulations est née « la commission intertionale permanente » du Congrès hispano-américain. Elle a été régulièrement constituée le 13 avril 1901 et a aussitôt commencé à faire une propagande active en vue de remplir le mandat qui lui était confié Il ne reste à l'Espagne qu'à rassurer l'Italie et la France au sujet de ce mouvement. En ce qui concerne l'Italie, son principal intérêt dans l'Amérique latine consiste dans le fort contingent d'émigrants qu'elle y envoie : on ne voit pas que cet intérêt puisse être compromis par un rapprochement hispano-américain. La question est plus complexe pour la France qui a des rapports commerciaux importants avec l'Amerique latine et y exerce une influence morale et intellectuelle très sensible ; mais notre situation solidement acquise n'a pas à craindre de péricliter, d'autant que notre pays représente dans l'ordre commercial et économique un facteur autrement puissant que l'Espagne. Loin de nuire à une part quelconque du monde latin, le rapprochement hispano-américain, ne pourrait que servir les intérêts généraux de la latinité.

GEORGES PICOT. — **Les forces perdues** (livr. du 1er décembre 1901, p. 580-608).

Tous les gouvernements du XIXe siècle ont obéi au même préjugé : sous tous les régimes, le but de l'administration a été de se passer des commissions où siègent des particuliers pour y substituer des fonctionnaires. Sans doute, il y a des lois et des fonctions matérielles ou techniques dont l'exécution ne peut être attendue que des seuls agents de l'Etat ; par contre, il y a tout autant de lois qui ne peuvent être appliquées qu'avec le concours actif d'hommes dévoués, à savoir celles dont l'objet est l'homme et son amélioration morale. L'initiative privée doit apprendre aux hommes, avec l'association sous toutes ses formes l'usage de la liberté qui substituera à l'inertie le travail et au découragement l'espérance. Or, il est telles mesures ou institutions, la mutualité, les habitations à bon marché, les syndicats, par exemple, qui ne sont des bienfaits que si la foule des citoyens sait en user, et qui ne prospèrent point suffisamment en France, faute à nous de savoir, comme les Belges, tout à la fois, user des deux méthodes d'initiative privée et d'intervention législative. Le cas de la caisse générale d'épargne et de retraites de la Belgique est d'un bon exemple : ce n'est ni une caisse d'Etat, bien que son conseil et son directeur soient nommés par le roi, ni une banque fermée où s'enfuit l'épargne, parce que, la caisse employant seulement en risques privés 6.50 0/0, sert avec ses capitaux à alimenter l'activité industrielle et commerciale de la nation : plus de 5 millions 1/2 ont été ainsi prêtés à l'agriculture et 37 aux habitations ouvrières avec ce régime. Depuis 10 ans, l'épargne a presque doublé, 1.757.000 livrets existent, au lieu de 657.000 ; en 1900 des sociétés de crédit se sont fondées, 15.000 habitations ouvrières sont sorties de terre et la mutualité, considérablement développée, offre au difficile problème des retraites la seule solution vraiment libérale. — De même la loi, qui a délivré la Belgique du vagabondage, aurait aussi échoué, déclarent les directeurs des colonies agricoles pénitentiaires, comme les bureaux des ministères, sans le dévouement gratuit des comités composés de gens estimables et dévoués. — En France, au contraire, ni les lois sociales, ni les lois d'assistance n'ont su donner au citoyen sa part d'action et l'homme n'a pas su user de sa propre initiative. Or, ce qui a de tous temps transformé les démocraties en démagogies, c'est l'absence d'une classe intermédiaire ; nous avons cette classe, elle a fait notre histoire, c'est le Tiers État ; mais il faut que ce peuple de bourgeois intelligents n'ait pas que des vertus privées, il faut aussi qu'il s'intéresse à la chose publique. Ce qui prépare la prospérité d'une nation, ce sont, en effet, les services rendus, appliquant dans sa plus large mesure la loi chrétienne de l'amour envers les semblables, qu'elle se nomme charité, fraternité ou solidarité.

A. LEBON. — **Le travail dans les mines à la Conférence internationale de Berlin** (Liv. du 15 déc. 1901, p. 830-846).

En février 1890, l'empereur Guillaume prescrivait au prince de Bismarck de convoquer à Berlin les gouvernements disposés à entrer en négociations afin d'amener une entente internationale sur les moyens de satisfaire aux besoins et aux désirs des ouvriers. La Suisse, renonçant à l'idée de réunir à Berne la Conférence sur le travail dont elle avait eu antérieurement l'initiative, annonça qu'elle irait à Berlin. La France adhéra définitivement, le 9 mars, au programme, en prenant acte qu'il n'y était plus question de la limitation de la journée de travail et que, si une entente s'établissait, le protocole signé par les délégués serait soumis aux divers gouvernements, au titre de simples propositions. La conférence, ainsi réduite dans son objet, s'ouvrit le 14 mars avec le concours de tous les

Etats industriels de l'Europe, la Russie exceptée. La difficulté et l'intérêt propre des travaux résidaient dans les deux questions relatives aux mines. Pour la première — mines insalubres — on se mit d'accord sur un texte dont la phrase finale excluait toute idée de contrainte ou de contrôle international ; ce fut une victoire pour le parti de la résistance au sein de la Conférence. Dans la question de la continuité de la production minière, M. Hauchecorne indiqua très habilement qu'à défaut de moyens propres à empêcher radicalement les manœuvres destinées à arrêter l'extraction, on pourrait examiner les procédés mis en œuvre pour atténuer ou apaiser le désastreux effet des grèves. Cet avis fut suivi ; aussi chacun, désirant éviter de front le redoutable problème, adopta ce vœu que, dans le but d'assurer la continuité de la production du charbon, on s'efforcerait de prévenir les grèves, le meilleur moyen consistant à ce que patrons et mineurs s'engageassent volontairement, dans les cas où leurs différends ne pourraient être résolus par entente directe, à recourir à l'arbitrage ; c'était là un triomphe pour la doctrine française. S'agissant enfin des moyens propres à assurer la réalisation des vœux adoptés, on se contenta de voter (la France et la Suède s'abstinrent) l'échange entre les Etats des publications officielles, statistiques et rapports sur la matière. Contre l'idée allemande de procéder, en la matière, par des généralisations et des réglementations communes, les Etats avaient invoqué des arguments de principe tirés des différences qui séparent le droit public des diverses nations, et surtout des arguments de fait, supérieurs parce que permanents, à toutes les abstractions : la question, quoique internationale ne saurait être résolue par les voies internationales ; c'est dans chaque pays aux intéressés seuls, ouvriers et patrons, qu'il appartient de chercher la solution du problème, « volontairement » et d'un commun accord.

JOSEPH DELPECH,
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

PÉRIODIQUES SUISSES

Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft. — — Seizième année, 703 pages in-8°, Berne, K. J. Wyss, 1902 (avec un répertoire alphabétique des années I à XVI).

HILTY. — **L'avenir de la Suisse** (« Die Zukunft der Schweiz »), p. 1-39.

Discours rectoral prononcé à l'Université de Berne par le professeur Hilty.

Depuis Marignan, et plus encore depuis la Réforme, qui en fait a coupé en deux l'ancienne Confédération, la Suisse a dû renoncer pour jamais à la perspective de devenir une des puissances de l'Europe. Sa destinée est d'être petite par son territoire et par sa population. Mais les petits Etats ont chaque jour plus de peine à vivre de leur vie propre. S'ils veulent conserver leur individualité, il faut coûte que coûte qu'ils aient une grandeur, celle de la vie intellectuelle et celle de la vie morale. Leur lendemain est à ce prix.

Tel est le thème du discours de recteur de l'auteur du *Jahrbuch*. Il est, comme on voit, de ceux qui se résument malaisément et qu'il faut lire.

Dr J. STRICKLER. — **La fin de l'Helvétique 1801-1802** (« Das Ende der Helvetik »), p. 41-242.

Exposé critique, d'après les sources les plus récemment mises au jour de l'imbroglio constitutionnel qui a rempli les deux dernières années de la République

unitaire fondée en Suisse, au lendemain de la prise de Berne, par les armées du Directoire français. Le Dr Strickler, actuellement chargé de la publication des actes, documents et correspondances du gouvernement helvétique conservés aux archives fédérales (1) est, de tous les historiens suisses, le plus qualifié pour apprécier les hommes et les choses de cette époque troublée.

Hilty. — **Histoire des articles 11 et 12 de la Constitution fédérale interdisant les capitulations militaires et l'acceptation de titres ou de présents d'un gouvernement étranger** (« Ueber die Entstehung der Artikel XI et XII der schweizerischen Bundesverfassung : Fremder Dienst, Pensionen, Titel et Orden »), p. 243-342.

Un fait récent ayant rappelé l'attention sur les dispositions qui prohibent les capitulations militaires et interdisent aux fonctionnaires civils et aux officiers de l'armée d'accepter des décorations, des titres, ou même de simples présents d'un gouvernement étranger, le professeur Hilty fait l'histoire des articles XI et XII qui se rattachent étroitement l'un à l'autre. Il montre comment, à l'époque des guerres de Bourgogne, et déjà à partir de la bataille de Saint-Jacques sur la Birse (1444), le goût du service mercenaire se développa chez les Suisses et quelles en étaient les funestes conséquences, les efforts réitérés des diètes pour entraver ce mouvement, ainsi que l'habitude de plus en plus générale de recevoir des cadeaux et des pensions de l'étranger. A partir de la paix perpétuelle de 1516, il se produit un changement complet dans la manière d'envisager le service étranger. Ne pouvant extirper ce mal trop enraciné, les Etats confédérés cherchent à en tirer profit pour leurs finances en le réglementant. Dès lors commence, en particulier, le service français, qui, avec une courte interruption pendant la Révolution, devait durer trois siècles, c'est-à-dire jusqu'en 1830.

Après la suppression des régiments hollandais, en 1828, et du service français, en 1830, il ne resta plus que les troupes au service de Rome et de Naples, que les souverains n'employaient plus que pour contenir leurs propres peuples par la violence et qui, par ce fait, tombèrent en déconsidération. L'abolition du service étranger fut au nombre des revendications du parti libéral et démocratique. La constitution fédérale de 1848 prononça l'interdiction de toute nouvelle capitulation militaire. Il restait à dénoncer les conventions existantes : en 1849 Genève demande la suppression du service napolitain et l'on arrive graduellement, en 1859 (loi du 30 juillet) au système actuel, qui prohibe l'enrôlement et l'entrée au service de l'étranger. Aujourd'hui, le seul vestige de ce service est la garde suisse du pape, considérée par le gouvernement fédéral comme une garde d'honneur, sans importance militaire.

Passant ensuite à l'article XII, l'auteur montre comment l'octroi de pensions, titres et ordres divers fut le moyen par lequel les gouvernements étrangers réussirent à maintenir, en dépit de toutes les résolutions des diètes, le régime auquel ils trouvaient leur compte. Non seulement les particuliers, mais aussi les différents Etats confédérés recevaient des pensions, souvent considérables. Les plus dangereuses furent celles de la France qui, pendant longtemps, couvrit la Suisse entière d'un véritable réseau d'intrigues, aux fins de la rendre et de la maintenir favorable à sa politique. M. Hilty eût pu ajouter que l'Espagne et l'Empire avaient leurs pensionnaires, tout comme le roi de France.

De même que les pensions et cadeaux, les ordres et les titres de noblesse furent interdits par les constitutions fédérales. La constitution de 1874, enché-

(1) Amtliche Sammlung der Acten aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803), 8 vol, in-4, Berne, 1886-1902.

rissant sur celle de 1848, ajouta expressément aux fonctionnaires civils et militaires « les officiers, sous-officiers et soldats de l'armée fédérale ». L'application de cette disposition, singulière dans un pays où l'armée ne peut pas être distinguée de la nation, devait soulever certaines difficultés, en particulier dans les cas où la décoration s'adressait, non au militaire, mais à l'artiste, ou à l'industriel, que peut être le soldat suisse. Le Conseil fédéral l'a appliquée comme il l'a pu, c'est-à-dire avec plusieurs poids et plusieurs mesures. C'est ce qui résulte, sinon de l'argumentation du professeur Hilty, du moins des cas et des exemples qu'il énumère en nombre.

Hilty. — **L'année politique 1902** (« Jahresbericht »), p. 343-692.

Il faut signaler, dans ce compte-rendu annuel, un exposé circonstancié du conflit diplomatique entre la Suisse et l'Italie, avec toutes les pièces à l'appui, et, parmi les annexes (« Beilagen »), le texte complet du premier rapport adressé aux Puissances signataires de la Convention de La Haye par le Conseil administratif de la cour permanente d'arbitrage.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz. — Onzième année (1902), gr. in-8°, 341 pages, Berne (Stämpfli et Cie), 1902.

Au 1er décembre 1900, date du dernier recensement fédéral, la Suisse comptait 3.315.443 habitants. Le recensement de 1880 en avait accusé 2.831.787. L'émigration suisse pour les pays d'outre-mer s'est élevée en 1901 à 3.921 personnes, dont 3.520 pour les Etats-Unis. En 1892 le nombre des émigrants était de 7.825.

La Suisse compte actuellement 2.120 bureaux télégraphiques desservis par 2.988 employés, et 44.203 stations téléphoniques. Quant aux chemins de fer à traction de locomotives, la longueur totale exploitée à la fin de 1900 s'élevait à 3.867 kilomètres.

Au chapitre XIII (*Instruction, Education*), nous voyons que le nombre total des élèves fréquentant les écoles primaires était en 1900 de 471.713 contre 466.369 en 1899. Le total des sommes dépensées par l'Etat et les communes pour l'instruction publique est de Fr. 49.971.126, soit Fr. 15,1 par habitant. Le nombre total des étudiants et auditeurs des deux sexes inscrits pendant le semestre d'été 1901 aux universités et académies suisses était de 4.878. Dix ans auparavant, en 1891, il était de 2.898. Pendant l'année 1901-1902, 1.065 élèves ont suivi les cours de l'école polytechnique fédérale.

Les recettes et dépenses de la Confédération (Chap. XIV, *Finances*) pour 1901 se sont élevées à Fr. 101.924.682 pour les recettes et 105.533.089 pour les dépenses. Quant à l'ensemble des cantons, on arrive aux chiffres de Fr. 120.172.962 pour les recettes, et Fr. 121.646.418 pour les dépenses. Ce même chapitre contient également un état de fortune des différents cantons et des villes de plus de 10.000 habitants en 1900.

Le chapitre XVII (*Statistique politique de la Suisse*) donne le résultat des élections au Conseil national en automne 1902. Une simplification des opérations de ballottage est entrée en vigueur, innovation que l'annuaire rappelle à propos. Dans les élections antérieures, c'était la majorité absolue qui faisait règle lorsqu'un deuxième tour de scrutin était nécessaire tandis qu'au troisième tour les candidats étaient élus à la majorité relative. Aujourd'hui, et d'après la loi du 30 mars 1900, sont déclarés élus à la majorité relative : les candidats qui, dans un deuxième tour de scrutin, ont obtenu le plus de voix.

Le plébiscite du 23 novembre 1902 concernant la subvention de la Confédération à l'école primaire publique (modification à l'art. 27 de la Constitution) a mis en

mouvement 338.990 électeurs sur 758.706 inscrits, ce qui représente une participation de 44.7 0/0.

La régie fédérale des alcools (Chapitre XVIII) a encaissé, durant l'année 1901, un bénéfice de Fr. 5.631.946. Les cantons ont touché la presque totalité de cette somme, soit Fr. 5.519.538. On sait qu'ils doivent en affecter la dixième partie au moins à la lutte contre l'alcoolisme.

Bibliothèque universelle et Revue suisse. — 107e année.
Lausanne (Bureaux de la Revue, place de la Louve) 1902.

E. de Bude. — **Les Bonaparte en Suisse. — Louis-Napoléon (Arenenberg, Thoune, Genève) 1815-1838.**

Cet article fait suite à une série d'études où sont narrés successivement, d'après des documents inédits, les séjours en Suisse, à diverses époques, des membres de la famille Bonaparte. On y trouvera des détails intéressants sur l'éducation que le prince Louis-Napoléon reçut en Suisse et sur les liaisons politiques de sa jeunesse. A Genève, il se lia entre autres avec James Fazy, le futur chef du parti révolutionnaire, puis du gouvernement genevois, et lui dévoila ses plans pour renverser Louis-Philippe. On sait comment, à la suite de son équipée de Strasbourg, Louis-Napoléon quitta la Suisse pour éviter des désagréments au gouvernement du pays qui lui avait donné asile (14 octobre 1838).

A. Bonnard. — **Le ministère français et les congrégations.**

Renvoyant, pour ce qui concerne le texte même de la loi sur les congrégations religieuses, à son article de l'année précédente, le publiciste suisse se donne ici pour tâche de rechercher si la loi de 1901 a été violée dans sa lettre ou faussée dans son esprit par le ministère Combes. Il aborde la question au point de vue juridique et conclut que les « monstrueuses illégalités » reprochées au ministère se ramènent en somme à quelques gaucheries de procédure. Pour lui, si le gouvernement présidé par M. Combes devait succomber, son successeur ne pourrait adopter vis-à-vis des congrégations une politique différente sans avouer l'impuissance de la troisième République à appliquer ses lois.

Revue historique vaudoise. Lausanne (Vincent), 1902.

J. Cart. — **Quelques pages d'un journal écrit à Saint-Pétersbourg et à Rome par une Suissesse.**

Ce journal, fidèlement tenu, durant les années 1783 à 1798, par Marguerite-Dorothée Lienhardt, fille de l'un des derniers baillis bernois à Vevey, et institutrice de la jeune comtesse Czernicheff, contient de curieux détails sur les événements caractéristiques des dernières années du règne de Catherine II — on sait que le comte Czernicheff fut ministre de la marine de cette impératrice — et des anecdotes sur les Suisses que Marguerite Lienhardt eut l'occasion de rencontrer à Saint-Pétersbourg et en Italie.

P. Maillefer. — **La Presse vaudoise dans la seconde moitié du XVIIIe siècle.**

L'auteur rend compte des différents essais tentés sous le régime bernois pour fonder des revues littéraires dans le Pays de Vaud. Le *Journal littéraire*, créé en 1786, par Lanteires, fut un des plus en vogue. Il parut chaque semaine jusqu'en 1792.

E. Mottaz. — **La Harpe, Alexandre et Bonaparte.**

Quelques mois après le coup d'état du 7 février 1800, La Harpe quitta la Suisse en fugitif et se rendit près de Paris dans sa propriété de Plessis-Piquet. C'est là

qu'il apprit l'avènement de son ancien élève, Alexandre, au trône de Russie. Appelé presque aussitôt à Saint-Pétersbourg, il y arriva le 27 août 1801. Le tzar le reçut fort bien. Mais les membres du Conseil intime, les princes Adam Czartoryski, Paul de Strogonoff, les comtes Nowosiltzow et Kotchoubev ne tardèrent pas à lui déclarer la guerre. Ils considéraient l'ex-directeur helvétique comme un utopiste, croyant qu'avec sa « doctrine, nouvelle pierre philosophale, tout était expliqué ». La Harpe se donna pour tâche d'aboucher Alexandre et Bonaparte. Il présenta le premier Consul à son ancien élève comme un nouveau Timoléon, s'appliquant à assurer au peuple français la jouissance durable des grandes conquêtes de la Révolution. La Harpe désirait que l'empereur intervînt auprès du premier Consul pour que ce dernier usât de son influence toute-puissante en Suisse et y affermit une constitution garantissant le maintien de l'unité. Dans ce but, il présenta au tzar un long rapport en faveur de l'unité et de l'indivisibilité helvétiques.

Alexandre Ier communiqua ce mémoire à Bonaparte en se contentant de le recommander à sa bienveillance. Le premier Consul promit de s'occuper des affaires de Suisse et s'engagea à retirer ses troupes dès que le Sénat helvétique serait assez fort. On sait ce qui en advint. Les troupes françaises ayant quitté le sol helvétique en 1802, le pays se trouva presque aussitôt en pleine guerre civile. Le premier Consul dut imposer sa médiation aux partis belligérants et il leur donna l'acte de 1803, élaboré sous ses yeux, d'après ses instructions, qui constituait la Suisse, non pas en République unitaire, mais d'une façon plus appropriée aux circonstances et aux vœux du pays, en Etat fédératif.

E. Mortaz. — **Deux lettres de Pierre Ochs.**

Ces lettres inédites remontent à l'époque où Pierre Ochs était membre du Directoire helvétique. La première est adressée à Rewbell et datée du 29 pluviôse an VII (17 février 1799). Elle contient une caractéristique originale des divers membres du gouvernement helvétique. La seconde adressée à Talleyrand renferme un exposé des différentes questions qui agitaient les esprits. Cette missive est datée du 23 prairial an VII (11 juin 1799), époque où la Suisse était occupée par les Austro-Russes et les Français et où son Directoire se trouvait dans la situation la plus critique.

Ch. B.

VARIÉTÉS

La conciliation et l'arbitrage obligatoires en Nouvelle-Zélande (1)

La conciliation et l'arbitrage obligatoires ont été institués en Nouvelle-Zélande par la loi de 1894 que sont venus compléter les divers actes de 1895, 1896 et 1898. Une nouvelle loi, en date du 20 octobre 1900, a abrogé et codifié les diverses prescriptions qui y sont contenues ; elle a été complétée à son tour par l'acte de 1901. La loi de 1900 soumettait à l'obligation de l'arbitrage toute *union industrielle* comprenant au moins deux membres si ce sont des patrons, et sept membres si ce sont des ouvriers, qui s'était fait *enregistrer* et avait obtenu, de ce chef, la personnalité civile. Semblable obligation était étendue aux *associations industrielles enregistrées*. c'est-à-dire à toute association groupant au moins *deux unions* de patrons ou d'ouvriers. — L'acte de 1901 étend ces dispositions à toutes les personnes travaillant comme employés ou ouvriers. Les unions, bien que n'étant pas enregistrées, peuvent désormais conclure une convention industrielle, se rapportant à toutes les questions de travail ou visant la prévention ou le règlements des conflits, et être tenues à l'exécution des sentences rendues. Tous les différends industriels que les parties n'ont pu terminer à l'amiable par une « convention » industrielle » (2) sont examinés d'abord par les conseils de conciliation, puis portés, si l'entente n'a pu se faire, devant la cour d'arbitrage. D'autre part, tant que le conflit n'est pas réglé le travail doit continuer. Les ouvriers qui cesseraient le travail, les employeurs qui renverraient des ouvriers commettraient un délit : la loi supprime donc à peu près les grèves et les lockouts dans la colonie. Dans chacun des districts industriels créés par la loi fonctionne un *conseil de conciliation* composé d'un nombre impair de membres (5 au plus) nommés en nombre égal par les unions enregistrées de patrons et d'ouvriers, et choisissant eux-mêmes comme président « en dehors d'eux, toute personne impartiale qui acceptera cette fonction ». En outre des conseils spéciaux, ayant les mêmes attributions que les conseils ordinaires, peuvent être constitués accidentellement, pour examiner un cas spécial de conflit industriel. Un *greffier des sentences*, nommé par le gouverneur, reçoit les demandes en conciliation que formule l'une ou l'autre des parties intéressées dans un litige et les transmet au conseil qu'il assiste dans ses travaux. Le conseil, une fois

(1) D'après le deuxième rapport présenté au Ministre du travail de la Nouvelle-Zélande par le département du travail, pour la période du 1er avril 1901 au 31 mars 1902 (*Bulletin de l'Office du travail*, janvier 1903).

(2) La loi de 1900 régit également les « conventions industrielles », c'est-à-dire les conventions passées entre des unions ou associations industrielles ou des employeurs. Les conventions doivent être faites pour une durée déterminée qui ne peut dépasser trois ans. A l'expiration du terme prévu, la convention industrielle reste en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à son remplacement. Les conventions sont enregistrées au bureau du greffier du district industriel dans lequel elles sont conclues. Elles lient les parties contractantes et chacun des membres des unions ou associations industrielles qui les ont conclues.

saisi, fait une enquête minutieuse et a le droit, pour s'éclairer, de déférer le serment, d'exiger la comparution des personnes citées, etc. Il peut faire toutes les suggestions et prendre toutes les mesures qu'il croit susceptibles d'amener une entente, ou renvoyer le conflit à un comité pris dans son sein. Si les parties peuvent se mettre d'accord, elles rédigent une convention dont le double est conservé aux archives du conseil et dont avis est donné au greffier des sentences. Si l'entente ne peut se faire, le conseil fait les *recommandations* qu'il juge convenables et indique « ce qui, dans son opinion, devrait être fait ou évité par les intéressés ». Il stipule la période pendant laquelle le règlement proposé devrait rester en vigueur (6 mois au moins et 3 ans au plus) et la date à laquelle il devrait devenir applicable; acte de cette recommandation est adressé au greffier qui l'enregistre et le tient à la disposition des parties. Si les parties ou quelques-unes d'entre elles acceptent cette *recommandation*, soit telle quelle, soit modifiée, elles peuvent, avant que le conflit ne soit renvoyé à la cour d'arbitrage, soit conclure un règlement qui sera enregistré et deviendra immédiatement applicable, soit demander, dans un « mémoire en vue de règlement » l'application de la *recommandation*, intégralement, ou après modification. Dans le délai d'un mois après l'enregistrement de la recommandation, l'une des parties peut demander le renvoi, devant la cour d'arbitrage, du conflit qui n'a pu se résoudre en conciliation. Si, à l'expiration de ce délai, aucun recours n'a été enregistré, la recommandation du conseil devient applicable et a force de loi tout aussi bien qu'une convention industrielle dûment conclue entre les parties.

La *cour d'arbitrage*, qui fonctionne pour toute la colonie, est composée de trois membres nommés pour trois ans par le gouverneur : deux d'entre eux sont choisis par lui sur présentation des unions industrielles enregistrées de patrons et d'ouvriers ; le troisième est un juge de la cour suprême et fait fonction de président. La cour règle comme elle l'entend, en équité et bonne foi, tous les conflits qui lui sont soumis. Elle considère comme acquis les points pour lesquels preuve a été faite devant le conseil de conciliation ; elle peut exiger la production de tous les documents en possession des parties ou sous leur contrôle, citer des témoins, déférer le serment, désigner des commissions rogatoires, inspecter le travail, etc. Elle doit, dans les affaires ordinaires, rendre sa sentence dans le délai d'un mois après qu'elle a commencé à étudier le conflit. La sentence doit établir clairement ce qui doit être fait ou ne doit pas être fait par chacune des parties liées ou par les ouvriers intéressés ; bien plus, elle s'étend « à toute partie, union ou association industrielle ou employeur, qui, n'étant pas au nombre des parties originairement liées, s'est, pendant la mise en vigueur de la sentence, engagée dans l'industrie visée par la sentence dans le district industriel également visé, ou s'y est rattaché ». En ce qui concerne les sentences exécutoires au moment de l'entrée en vigueur de la loi principale, le tribunal peut même, aux termes de l'acte de 1901, en ordonner l'observation à des unions, à des associations ou à des patrons du district et de l'industrie où elles sont applicables, et cela bien que ces unions, associations ou patrons n'aient pas été directement intéressés dans lesdites sentences. La sentence est applicable pendant trois ans au maximum ; elle continue à être en vigueur à l'expiration du terme prescrit par la cour jusqu'à ce qu'une autre ait été rendue, à moins que l'enregistrement d'une union industrielle qu'elle lie, n'ait été annulé. La cour peut en outre, pendant que sa sentence est applicable, soit d'elle-même, soit à la demande de l'une des parties, la modifier pour la corriger ou lui donner une portée plus complète ; l'étendre à une union ou association industrielle ou à un patron de la colonie, non visé au début, mais engagé dans la même industrie. Cette disposition, toutefois, n'est applicable que lorsque la sentence intéresse une indus-

trie ou une fabrique dont les produits sont en concurrence avec ceux d'un autre district et lorsqu'elle lie la majorité des employeurs et des unions. La sentence s'applique aussi aux ouvriers non syndiqués au service d'un patron qu'elle lie. Elle est sans appel et ne peut être attaquée pour vice de forme; sa non observation est passible d'une amende fixée par la cour et ne pouvant excéder 12.500 fr.

Tant qu'un conflit n'est pas réglé par un conseil ou par la cour, le travail doit continuer comme si rien n'était venu troubler les relations des parties ; toute suspension de travail, tout fait de grève ou de lockout, tout refus de travail ou tout renvoi est considéré comme délit et passible d'une amende pouvant s'élever à 1.250 francs, à moins que le refus ou le renvoi n'ait eu lieu pour une raison étrangère au différend. La paix ne pourra être troublée pour un fait antérieur au recours.

La société des employés de chemins de fer — dont les membres sont salariés de l'État — est enregistrée comme une union ordinaire. Elle peut conclure des conventions industrielles avec le ministre des chemins de fer « de la même manière que si l'Administration des chemins de fer de l'Etat était une industrie ». Tout conflit survenant entre la société et le Ministre est soumis à la cour d'arbitrage, après que demande en a été faite par la société. La dite société participe à la nomination des membres de la cour.

La loi a été très vivement attaquée au début. Ses adversaires ont prétendu et fait publier à l'étranger « que la Colonie et le Gouvernement, fatigués de l'arbitrage obligatoire, allaient y renoncer ». Or, toutes les modifications apportées à la loi au cours de la dernière législature ne font au contraire qu'en accentuer le principe. L'État de la Nouvelle-Galles du Sud, après avoir fait étudier sur place le fonctionnement de ce système, a voté une loi basée sur celle de la Nouvelle-Zélande et qui va jusqu'à supprimer la conciliation pour ne conserver que l'arbitrage obligatoire. Il a du reste été possible, à l'occasion de la visite faite récemment en Nouvelle-Zélande par la Commission parlementaire de la colonie de Victoria, chargée d'étudier le fonctionnement des lois ouvrières, de recueillir l'opinion des patrons et des ouvriers sur les méthodes de conciliation et d'arbitrage organisées par la loi. D'une façon presque unanime, les intéressés acceptent maintenant le principe adopté et en demandent le maintien ; ils se bornent à critiquer quelques-uns des détails de la loi. C'est ainsi que certains souhaitent l'abolition des conseils de conciliation, que d'autres veulent supprimer la cour d'arbitrage et voir donner aux conseils des attributions plus étendues, que d'autres enfin demandent l'institution de deux cours, une pour chaque île, etc.

On sait que la loi de 1900 (art. 92) autorise la cour d'arbitrage à « fixer dans sa sentence ou par un ordre rendu sur la demande de l'une des parties, un taux minimum des salaires ou autre rémunération, avec la prévision spéciale d'un taux inférieur à fixer pour les ouvriers incapables de gagner le minimum prescrit ». A ce sujet, on a prétendu que souvent le salaire minimum ainsi fixé tendait à devenir bientôt le salaire moyen ou même le salaire maximum pratiqué par les patrons. Le fait peut être vrai pour les très petits établissements, mais il ne l'est certainement pas pour les maisons prospères ou de quelque importance, où le bon ouvrier reçoit toujours un salaire plus élevé « Le bon ouvrier, dit le secrétaire du travail, sait ce qu'il vaut, et si le patron désire le conserver pour battre ses concurrents, il faudra qu'il le paye à son prix ». Il ne ressort pas, d'ailleurs, des sentences arbitrales rendues depuis deux ou trois ans, que l'institution d'un minimum ait porté préjudice aux ouvriers ; la majorité d'entre eux n'a eu au contraire qu'à se louer de la mesure. S'il est vrai, comme on l'a dit, que l'élévation des salaires ait fait augmenter le coût de l'existence, on doit reconnaître que cette augmentation même a été profitable à la collectivité tout

entière. Il suffit de comparer ce qu'est actuellement la situation des fermiers — qui se plaignent surtout de l'état des choses — avec ce qu'elle était il y a vingt ans, pour se rendre compte de l'amélioration générale. Quant à la clause légale qui prescrit que préférence soit donnée aux ouvriers syndiqués, elle est inapplicable dans la pratique. « Le syndiqué — dit le secrétaire du travail — qui doit supporter tous les frais et tous les ennuis qu'entraîne un conflit, et qui court le danger d'offenser son patron dans le but d'améliorer la situation de ses camarades, devrait avoir certains avantages que n'a pas l'ouvrier non syndiqué ; ce dernier, tout heureux de bénéficier des améliorations que d'autres lui assurent par leur courage et leur désintéressement, ne prend en effet aucune part des dangers et des dépenses que supporte l'autre. Malheureusement pour les ouvriers, comme la loi dit que préférence doit être donnée à l'unioniste seulement lorsque l'unioniste est aussi bon ouvrier que le non unioniste, le patron reste le maître de son choix ». La loi de 1901 confie aux inspecteurs des fabriques le soin de veiller à l'exécution des conventions industrielles et des sentences ; le service a relevé, au cours de l'année, plusieurs infractions. Les inspecteurs, à qui plainte est adressée procèdent à une enquête auprès des intéressés ; s'ils estiment qu'il y a eu réellement infraction, ils en informent l'inspecteur en chef qui juge s'il y a lieu de poursuivre, et informe le greffier aux sentences. Si la plainte semble mal fondée, toute poursuite d'office est abandonnée, et le syndicat ou la personne qui s'estime lésée doit intenter une action à ses frais pour obtenir justice. Cette disposition a donné jusqu'ici d'excellents résultats : elle simplifie singulièrement la procédure. Les unions industrielles demandent souvent au service de l'inspection de faire appliquer une sentence, parce qu'elles croient que le service, pour les besoins de la loi sur l'arbitrage, a le droit d'examiner les livres, bordereaux de salaires, etc., des patrons. Or, il n'en est rien. La loi n'autorise cet examen que lorsqu'il s'agit de faire appliquer la loi sur les fabriques ; elle interdit à l'inspecteur de divulguer ce qu'il a pu apprendre à ce titre. Toutefois, il serait peut-être bon que l'on modifiât la loi de façon à étendre les attributions du service et de permettre aux inspecteurs d'examiner ces livres dans les deux cas.

« Les grèves ruineuses, souvent accompagnées d'effusion de sang, qui ont éclaté récemment en Europe, à Barcelone, Trieste et Moscou notamment, dit en terminant le secrétaire, mettent en lumière les avantages que nous donne la loi sur l'arbitrage... Les conseils de conciliation ont agi avec tant de prudence et d'habileté, ont tranché si souvent des conflits (n'en laissant porter que très peu devant la cour d'arbitrage), ont recueilli des dispositions si précieuses et rédigé tant de recommandations que la cour n'a eu ensuite qu'à adopter, que presque tous ceux, sinon tous, qui ont réellement étudié la question verraient avec regret disparaître cette institution. »

Voici d'autre part un extrait du rapport (1) de M. A. Backhouse, juge à la cour de circuit de la Nouvelle-Galles du Sud chargé par son gouvernement d'étudier en Nouvelle-Zelande le fonctionnement des lois sur l'arbitrage.

« Bien que j'aie cru devoir m'étendre longuement sur les points de la loi qui me « semblent defectueux, je proclame hautement que, d'après ce que j'ai pu voir, la « loi, malgre ses defauts, a donne de bons resultats. La loi a empêché de grandes « grèves et ameliore les relations entre patrons et ouvriers. Elle a permis d'aug- « menter les salaires et d'accorder aux ouvriers les meilleures conditions de travail

(1) Ce rapport est reproduit à la suite des divers textes de lois relatifs à l'arbitrage, en Amerique, en Europe et en Australie, dans le 15e rapport annuel du Conseil de mediation et d'arbitrage du département du travail de l'Etat de New-York pour 1901. Albany 1902 (*Bulletin de statistique du travail*).

« auxquelles ils ont actuellement droit dans la colonie, sans les froissements inévitables ailleurs. Elle a permis aux patrons de connaître, pour un certain temps du moins, les conditions de la production, et par suite de passer des contrats en sachant qu'ils pourront les exécuter : elle a enfin indirectement apporté une détente générale. La grande majorité des patrons que j'ai interrogés est en faveur du principe de la loi. Généralement, les sentences ont été rendues en faveur des ouvriers ; aussi, tous les syndiqués ont-ils foi en cette loi, à qui d'ailleurs les non syndiqués ne semblent faire aucun reproche. Aucun ouvrier ne manifeste, envers l'arbitrage obligatoire, cette animosite si particulière que l'on remarque chez les ouvriers des Etats-Unis et d'Angleterre. Malgré cela, l'on ne peut dire encore avec certitude, si le système adopté assure la solution de toutes les difficultés ouvrières. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, tout a concouru, en Nouvelle-Zélande, à faire augmenter les salaires et à y améliorer les conditions du travail : il est hors de doute que les salaires auraient augmenté quand bien même la loi n'aurait pas existé. Depuis 1894 (date du vote de la première loi, qui ne fut appliquée pratiquement pour la première fois qu'au milieu de 1896), la colonie a dû sa prospérité à l'expansion de son commerce d'exportation. Or, il ne faut pas oublier que la production des articles exportés (laine, mouton congelé, gommes, etc.) n'est pas jusqu'ici directement atteinte par la loi. Les articles manufacturés se consomment surtout dans la colonie. La Nouvelle-Zélande a sa question du chômage : elle occupe les sans-emploi à des travaux coopératifs, et leur donne toutes facilités pour s'établir dans les campagnes, mais jusqu'à présent elle n'a pas eu trop d'ouvriers de métier. J'espère que cette prospérité durera, mais quand viendront de mauvaises années, quand les arbitres, au lieu d'augmenter les salaires, devront les réduire, alors, et alors seulement, on pourra juger la loi. J'aurais plus confiance en l'avenir, cependant, si deux faits ne m'avaient frappé au cours de mon enquête. Quand fut rendue la sentence intéressant l'Union typographique, les ouvriers protestèrent vivement ; dans une ville, on alla jusqu'à demander que l'Union fut rayée du registre d'inscription. Dans une autre, des compositeurs ne voulurent pas produire la quantité de travail qu'ils pouvaient fournir et se contentèrent d'en donner pour « leur argent », disaient-ils, et le journal faillit ne pas paraître ce jour-là. Ici, il est vrai, le salaire fixé par la sentence était inférieur à celui offert par le patron et fut augmenté, par la suite, d'un commun accord. Une sentence rendue dans un conflit de la chaussure a été très discutée et critiquée officiellement par le Conseil des industries et du travail de Christchurch. Il reste à savoir si les ouvriers accepteront loyalement un verdict de la Cour ou s'ils ne fourniront que le travail qu'ils croient devoir fournir pour le salaire reçu. Si les uns comme les autres ne doivent accepter un jugement que lorsqu'il leur est favorable, autant vaut abroger de suite la loi. Quel que soit le résultat, le monde entier doit être reconnaissant à cette colonie d'avoir entrepris de démontrer s'il est, ou non, possible de résoudre les conflits ouvriers par l'arbitrage obligatoire. »

Le ministère du commerce et du travail aux Etats-Unis (1)

Un ministère du commerce et du travail (Department of commerce and labor) vient d'être institué aux Etats-Unis par la loi du 14 février 1903. On a retiré aux ministères existant un certain nombre de services pour former le nouveau département. C'est ainsi que le nouveau ministère a reçu du ministère des finances tout ce qui concerne la navigation et l'émigration ; du ministère de l'intérieur, l'office du recensement, l'office du travail et les pêcheries du département d'Etat; le commerce extérieur. Les bureaux statistiques des différents départements ont été également réunis au nouveau ministère. Enfin le nouveau ministère a sous sa direction, comme services spéciaux, un bureau des manufactures (Bureau of manufactures) et un bureau des syndicats professionnels (Bureau of corporations). Le nouveau ministère fonctionnera à partir du 1er juin prochain et sera tenu de fournir tous les ans un rapport sur ses travaux.

Un Institut officiel des réformes sociales (2)

Sur la proposition de M. Silvela, président du Conseil des ministres, le roi d'Espagne vient de créer au ministère de l'intérieur, par décret en date du 23 avril 1903, un *Institut des réformes sociales*, sur la base du projet d'institut du travail, qui n'avait pu être définitivement voté par les deux Chambres. Cet institut aura à la fois des attributions consultatives et administratives ; il remplacera la Commission des réformes sociales dans la préparation des projets de lois sociales, et, d'autre part, il sera chargé de surveiller l'exécution des lois sociales déjà votées en organisant dans ce but les services nécessaires d'inspection et de statistique. Il doit enfin favoriser l'action sociale et gouvernementale au profit de l'amélioration et du bien-être des classes ouvrières. L'institut comprend à la fois des représentants élus des patrons et des ouvriers et des membres nommés par le roi et qui ont été pris dans tous les partis.

Académie des sciences morales et politiques

Programme des prix à décerner en 1903, 1904, 1905, et 1906

(SUITE) (3)

PRIX ODILON BARROT : 5.000 francs. — « Étude critique sur l'organisation judiciaire dans les États-Unis de l'Amérique du Nord d'après la constitution fédérale et d'après les constitutions des différents États et sur les résultats pratiques de son fonctionnement ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1903.

(1) *Bulletin de l'office du travail*, juin 1903.
(2) *Ibidem.*
(3) Voir *Revue*, numéro de mai-juin 1903.

Prix Kœnigswarter. — Ce prix, d'une valeur de quinze cents francs, à décerner tous les cinq ans, et destiné à récompenser le meilleur ouvrage sur l'histoire du Droit, publié dans les cinq années qui auront précédé la clôture du concours, sera décerné en 1904. Les ouvrages devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1903. L'Académie se réserve d'introduire, s'il y a lieu, les candidatures d'auteurs dont les ouvrages n'auraient pas été présentés.

Prix Le Dissez de Penanrun. — Ce prix sera décerné à un auteur dont les travaux rentrent dans le cadre des attributions de l'Académie. Suivant un roulement arrêté par l'Académie, le prix sera décerné en 1903 à un ouvrage de législation, en 1904 à un ouvrage d'économie politique.

Prix Léon Faucher : 3.000 francs. — « La vie et l'œuvre de Bastiat ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1903.

Prix Rossi : 4.000 francs. — « Étude comparative des budgets de la France (Budgets de l'État) au xixe siècle ». Programme : « Les concurrents n'ont pas à faire l'analyse détaillée de chaque budget ni à réunir de trop nombreux tableaux de chiffres; ils devront surtout s'appliquer à montrer et à apprécier les caractères essentiels des budgets et leurs transformations dans le cours du siècle ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1903.

« Quels sont les éléments matériels et moraux des forces contributives d'un pays et comment peut-on apprécier ces forces ? » « Exemples et statistiques à diverses époques et chez divers peuples ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1902.

« La houille et le fer au point de vue économique depuis le début du xixe siècle ». « Les faits et les perspectives ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1903.

« Histoire économique de la laine ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1904. « Des trusts et des syndicats de producteurs, au point de vue économique, social et législatif ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1905.

Prix Félix de Beaujour : 5.000 francs. — « De l'indigence et de l'assistance dans les grandes villes et particulièrement en France, depuis 1789 jusqu'à nos jours ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1903.

« Des meilleurs moyens de défense contre l'alcoolisme considéré comme cause de misère physique et morale ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1904.

Prix Blaise des Vosges : 2.000 francs. — « Les Sociétés coopératives de consommation ». « Historique de leur institution. Résultats de leur fonctionnement. Emploi de leurs bonis ». Les mémoires devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1902.

Prix Halphen. — Ce prix, d'une valeur de quinze cents francs, à décerner tous les trois ans, — soit à l'auteur de l'ouvrage littéraire qui aura le plus contribué au progrès de l'instruction primaire, soit à la personne qui, d'une manière pratique, par ses efforts ou son enseignement personnel, aura le plus contribué à la propagation de l'instruction primaire, — sera décerné en 1903. Les ouvrages devront être déposés au Secrétariat de l'Institut le 31 *décembre* 1902. Les ouvrages devront avoir été publiés dans les trois dernières années qui auront précédé la clôture du concours. L'Académie se réserve d'introduire, s'il y a lieu, les candidatures d'auteurs dont les ouvrages n'auraient pas été présentés.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(JUIN-JUILLET 1903)

RELATIONS INTERNATIONALES

Voyage du président de la République en Angleterre. — (*J. O.*, 7 juillet, p. 4142; 8 juillet, p. 4168; 9 juillet, p. 4196; 10 juillet, p. 4222).

Note relative à la mort du pape *Léon XIII* (*J. O.*, 21 juillet, p. 4646).

Grande-Bretagne. — Loi du 18 juillet 1903 portant approbation de la *convention commerciale* signée le 8 août 1902, entre la France et la — (*J. O.*, 22 juillet, p. 4666).

Honduras. — Loi du 18 juillet 1903 portant approbation de la *convention commerciale*, signée le 11 février 1902, entre la France et la République du — (*J. O.*, 22 juillet, p. 4665).

Monténégro. — Décret du 30 juin 1903 portant promulgation de la convention conclue le 11 janvier 1902 entre la France et le — pour la protection des *œuvres littéraires et artistiques* (*J. O.*, 4 juillet, p. 4082).

Les deux gouvernements s'engagent à empêcher sur leurs territoires respectifs toute reproduction illicite d'œuvres artistiques et littéraires, de même que toute représentation ou exécution illicite des œuvres dramatiques ou musicales d'auteurs ressortissant à l'un des deux pays, à poursuivre les contrefacteurs et auteurs des reproductions illicites et à saisir les originaux et les copies des œuvres contrefaites, ainsi que les instruments de contrefaçon.

Il faut justifier que l'écrit ou œuvre d'art jouit, dans le pays où elle a été publiée, de la protection légale contre la contrefaçon ou la reproduction — par un certificat dont les conditions sont indiquées par le décret.

Nicaragua. — Loi du 18 juillet 1903 portant approbation de la *convention commerciale* signée, le 27 janvier 1902, entre la France at la République du — — (*J. O.*, 22 juillet, p. 4665).

Pays-Bas. — Loi du 18 juillet 1903, portant approbation de la convention relative aux colonies néerlandaises signée le 14 août 1902, entre la France et les — (*J. O.*, 22 juillet, p. 4666).

Venezuela.. — Loi du 4 juillet 1903 approuvant la *convention de commerce et de navigation*, signé à Paris, le 19 février 1902, entre la France et les Etats-Unis du — (*J. O.*, 30 juillet, p. 4897)

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 21 juin 1903 complétant l'article 55 du code civil en ce qui concerne les *déclarations de naissances faites en pays étrangers* par les Français devant les agents diplomatiques ou les consuls (*J. O.*, 23 juin, p. 3877).

En pays étrangers, les déclarations aux agents diplomatiques ou aux consuls seront faites dans les 10 jours de l'accouchement. Toutefois ce délai pourra être prolongé dans certaines circonscriptions consulaires en vertu d'un décret du président de la République qui fixera la mesure et les conditions de cette prolongation.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. — NAVIGATION

Arrêté du 25 mai 1903, du ministre du commerce, réglementant le mode d'attribution des *bourses commerciales de séjour à l'étranger* (*J. O.*, 5 juin, p. 3511).

Décret du 26 juin 1903 (rapport du ministre de la marine) relatif aux moyens

de sauvetage dont devront être pourvus les *navires affectés au transport des passagers* (*J. O.*, 28 juin, p 3977).

Ce règlement était prévu par la loi de 1891 qui frappait d'une amende de 50 à 1.500 francs tout capitaine qui prendrait la mer sans être pourvu des moyens de sauvetage fixés par un règlement d'administration publique qu'elle enjoignait d'établir.

Loi du 11 juillet 1903 relative aux unités fondamentales du système métrique et Décret du 28 juillet de la même année modifiant le tableau des mesures légales (*J. O.*, 31 juillet, p. 4913 et 4914).

L'article 2 de la loi du 19 frimaire an VIII est remplacé par la disposition suivante : « Les étalons prototypes du système métrique sont le mètre international et le kilogramme international qui ont été sanctionnés par la conférence générale des poids et mesures, tenue à Paris en 1889, et qui sont déposés au pavillon de Breteuil, à Sèvres.

Les copies de ces prototypes internationaux, déposés aux archives nationales, sont les étalons légaux pour la France. »

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Décret du 26 juin 1903 fixant la composition du *comité consultatif des arts et manufactures* (*J. O.*, 19 juillet, p. 4598).

Loi du 11 juillet 1903 portant modification de la loi du 12 juin 1893 *sur l'hygiène* et la *sécurité des travailleurs* dans les établissements industriels (*J. O.*, 22 juillet, p. 4666).

L'article 1er, § 1 est complété ainsi qu'il suit : « sont soumis aux dispositions de la présente loi les manufactures, fabriques, usines, chantiers, ateliers, laboratoires, cuisines, caves et chais, magasins et boutiques, bureaux, entreprises de chargement et de déchargement, leurs dépendances, de quelque nature que ce soit, publics ou privés, laïques ou religieux, même quand ces établissements ont un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance.

Il en est de même aux termes de l'article 2, § 3, des théâtres, cirques et autres établissements similaires où il est fait emploi d'appareils mécaniques.

Loi du 21 juillet 1903 modifiant l'article 89 de la *loi du 31 mars* 1903 (*J. O.*, 23 juillet, p. 4689).

Arrêté du 22 juillet 1903 (circulaire du ministre de l'agriculture) fixant les conditions dans lesquelles les professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture doivent prêter leur concours à la direction de l'hydraulique et des améliorations agricoles (*J. O*, 31 juillet, p. 4925).

Circulaire adressée le 23 juillet 1903 par le ministre du commerce aux préfets relative aux statuts des Sociétés de construction et de crédit d'*habitations à bon marché* (*J. O.*, 25 juillet, p. 4723).

L'adoption de ces statuts types permet d'obtenir très rapidement, puisqu'elle dispense d'un examen d'espèce, l'approbation ministérielle conférant les avantages prévus par la loi du 30 novembre 1894.

Il y en a deux formes : la forme anonyme à capital variable (forme coopérative), et la forme anonyme ordinaire.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 10 juillet 1903 portant suppression des discours prononcés à l'*audience solennelle des cours d'appel* (*J. O.*, 12 juillet, p. 4260).

Décret du 25 juillet 1903 modifiant le décret du 17 novembre 1899 sur le secret des *actes signifiés par huissiers* (*J. O.*, 29 juillet, p. 4837).

Il est alloué aux huissiers pour la formalité de l'enveloppe, pour chaque copie remise sous enveloppe, 15 centimes ; — en matière criminelle, correctionnelle et de police, 5 centimes.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 30 juin 1903 approuvant la convention internationale signée à Paris le 19 mars 1902 pour la protection des *oiseaux utiles à l'agriculture* (*J. O.*, 3 juillet, p. 4061).

Le texte doit être publié avec le décret de promulgation.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Rapport du directeur du *jardin colonial* sur la marche du service de ce jardin pendant l'année 1902 (*J. O.*, 11 juin, p 3654).

Rapport du ministre des colonies du 18 juillet 1903, approuvé par le président de la République, relatif à la solde à attribuer aux *officiers d'administration de première classe* en service aux colonies (*J. O.*, 29 juillet, p 4839)

Afrique occidentale. — Décret du 30 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) relatifs aux indemnités à accorder au *personnel en service dans l'* — (*J. O.*, 9 juin, p. 3605).

Décret du 17 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif à la prestation de serment par écrit des *administrateurs coloniaux* en service dans les colonies ou territoires relevant du gouvernement général (*J. O.*, 23 juin, p 3882).

Le serment par écrit est envoyé au procureur de la République de leur arrondissement qui en requiert l'enregistrement au greffe du tribunal civil.

Décret du 30 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) rattachant au gouvernement général de l' — la gestion des *terrains cédés à bail sur le Niger* par le gouvernement britannique (*J. O.*, 5 juillet, p. 4108).

Algérie. — Décret du 8 juin 1903 relatif aux attributions du *secrétaire général de l'* — (*J. O.*, 13 juin, p 3690).

Le secrétaire général assure l'exécution les ordres du gouverneur général. Les services chargés de l'administration de l'Algérie sont placés sous son autorité. Il signe toute la correspondance que le gouverneur général ne se réserve pas.

En cas d'absence ou d'empêchement du gouverneur général, il exerce tous ses pouvoirs et a seul qualité pour le suppléer devant les délégations financières.

Décret du 10 juin 1903 faisant application à l' — du décret du 13 février 1900 qui modifie le règlement d'administration publique et les cahiers des charges types des *chemins de fer d'intérêt local et des tramways* (*J. O.*, 18 juin, p. 3795).

Décret du 2 juillet 1903 relatif aux allocations aux conseillers délégués pour présider en — les *cours d'assises* et les *cours criminelles* (*J. O.*, 4 juillet, p. 4082).

Décret du 2 juillet 1903, homologuant une décision de l'assemblée des délégations financières algériennes relative à la *taxe sur les sucres* en — (*J. O.*, 10 juillet, p. 4219).

Loi du 11 juillet 1903 sur les pensions des militaires indigènes des *régiments de tirailleurs et de spahis* d' — (*J. O.*, 12 juillet, p. 4259).

Le droit à la pension proportionnelle est acquis après douze ans de services. Le titulaire d'une pension proportionnelle reste à la disposition du ministre de la guerre pendant dix ans.

Algérie-Tunisie. — Loi du 18 juillet 1903 créant un *corps de marins indigènes* ou *baharia* en — et en — (*J. O.*, 21 juillet, p. 4641).

L'inscription est volontaire. Elle entraîne l'obligation : 1° de servir pendant trois ans au moins soit à bord des bâtiments de la flotte nationale, soit dans tout autre service relevant du ministère de la marine ; 2° à exercer jusqu'à l'âge de 45 ans une profession maritime ; 3° à rester pendant ce même temps à la disposition du ministre de la marine.

Les inscrits ont droit à une prime d'engagement, à une pension de retraite, à une haute paye journalière quand ils sont employés par l'État.

Loi du 22 juillet 1903, autorisant la perception en — d'une taxe réduite sur les *sucres* (*J. O.*, 24 juillet, p. 4705).

Congo français — Décret du 1er juin 1903 (rapport du ministre des colonies) portant création d'une *taxe de timbre et d'enregistrement* et faisant application au — de la contribution du *timbre des connaissements* (*J. O.*, 6 juin, p. 3537).

La taxe unique d'enregistrement et de timbre tantôt fixe, tantôt proportionnelle, remplace les anciens droits d'enregistrement à 1 franc par rôle.

Les lois des 30 mars et 25 mai 1872 et les décrets des 30 avril et 24 juillet de la même année sont déclarés applicables au Congo français.

Guyane — Décrets du 21 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le tableau annexé au décret du 29 août 1901 en ce qui concerne le chiffre

des dépenses obligatoires de la *justice* à la — et portant relèvement du traitement des membres du personnel judiciaire de cette colonie (*J. O.*, 25 juin, p 3913)

Madagascar. — Décret du 1er juin 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 13 décembre 1902 réglementant la vente des *boissons alcooliques* à — et dépendances et fixant les licences applicables au commerce de ces boissons (*J. O.*, 6 juin, p 3539).

Décret du 5 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif aux *produits étrangers importés* à — (*J. O.*, 13 juin, p 3691).

Décret du 21 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) portant réglement de *police sanitaire des animaux* à — et dépendances (*J. O.*, 25 juin, p 3912).

Dispositions sur la nomenclature des maladies soumises aux dispositions du décret, les obligations imposées aux propriétaires des animaux atteints de ces maladies, les conséquences de la déclaration d'infection, les indemnités d'abatage, l'importation et l'exportation des animaux, les pénalités, etc.

Décret du 24 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif aux mesures à prendre en cas de *maladie contagieuse* et *parasitaire des plantations* à — et dépendances (*J. O.*, 30 juin, p. 4006).

Décret du 24 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) créant un poste de juge suppléant au *tribunal de 1re instance* de Diégo-Suarez à — (*J. O.*, 30 juillet, p 4904).

Le tribunal est désormais composé d'un juge président, d'un juge suppléant, d'un procureur de la République et d'un greffier.

Décret du 29 juillet 1903 donnant au *corps de police régionale* de — le titre de « garde régionale de Madagascar » (*J. O.*, 31 juillet, p. 4928).

Martinique. — Décret du 17 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le tableau portant exception au *tarif général des douanes* à la — (*J. O.*, 26 juin, p 3936).

Décret du 10 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant, pour la — l'article 201 de l'ordonnance organique du 24 septembre 1828 et relatif au *cautionnement des avoués* (*J. O.*, 17 juin, p. 3782).

Le cautionnement est fixé à 80.000 francs, et peut être fourni en numéraire ou en immeubles.

Décret du 26 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) approuvant une délibération du conseil général de la — modifiant l'assiette et le tarif de la *contribution des patentes* perçue dans cette colonie (*J. O.*, 8 juillet, p. 4167).

Le tarif pour les commissionnaires et consignataires de marchandises autres que les denrées coloniales varie avec le chiffre des affaires.

St-Pierre et Miquelon. — Décret du 11 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) rendant applicable aux îles — la loi du 6 avril 1901 relative aux retenues à opérer sur les doubles *livrets des caisses d'épargnes* (*J. O.*, 17 juillet, p. 4560).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 13 juin 1903 (rapport du ministre de l'intérieur) instituant une commission pour l'étude des questions relatives à la *circulation des véhicules automobiles* (*J. O*, 14 juin, p. 3709)

Décrets du 18 juin 1903 réorganisant l'administration centrale du *ministère de l'intérieur* (*J O.*, 20 juin, p. 3829).

Le nombre des directeurs est porté à cinq (personnel et secrétariat, administration départementale et communale, assistance et hygiène publiques, administration pénitentiaire, sûreté générale). Il y a en outre le cabinet du ministre et le secrétariat général. Il y a 24 chefs de bureau, 32 sous-chefs, 227 rédacteurs, commis principaux, expéditionnaires et stagiaires rétribués.

Sénégal. — Décret du 13 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) modi-

fiant le décret du 15 octobre 1902 réorganisant le conseil privé du — (*J. O.*, 18 juin, p. 3797).

Rapport au ministre de l'intérieur sur l'*inspection générale des services administratifs* par M. Ogier, inspecteur général, chef du service central de l'inspection (*J. O*, 8 juillet, p. 4170).

Le rapport traite successivement de l'enfance abandonnée, de l'hospitalisation des militaires, des constructions hospitalières.

Loi du 10 juillet 1903 modifiant la procédure instituée par l'article 10 de la loi du 20 mars 1883 et par les articles 41 à 50 du décret du 7 avril 1887 pour la *construction d'office des maisons d'école* (*J. O*, 12 juillet, p. 4258).

La procédure est la même pour la location, acquisition de terrain pour construction, acquisition et appropriation en maison d'école, exécution de travaux d'agrandissement et d'appropriation à une école existante.

Le préfet en cas de mise en demeure du Conseil municipal non suivi de délibération ou suivie de délibération proposant un terrain inacceptable, désigne lui-même le terrain après avis au conseil départemental. Même procédure pour la désignation de l'architecte, le dressement des plans et devis, la fixation du montant de la dépense, la création des ressources nécessaires.

Toutefois le préfet doit prendre l'avis du conseil départemental, de l'inspecteur d'académie, du comité départemental des bâtiments civils et du conseil départemental d'hygiène.

Il est statué par décret en conseil d'Etat : 1° sur le chiffre de la dépense lorsqu'il excède le maximum fixé par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885 ; 2° sur le montant et les conditions de l'emprunt à contracter ; 3° sur l'imposition d'office de la somme annuelle d'amortissement, etc., etc.

Loi du 17 juillet 1903 complétant l'article 18 de la loi du 1er juillet 1901 relative au *contrat d'association* (*J O*, 18 juillet, p. 4559).

Le tribunal qui a nommé le liquidateur est seul compétent pour connaître, en matière civile, de toute action formée par le liquidateur ou contre lui. — Le liquidateur fera procéder à la vente des immeubles suivant les formes prescrites pour les ventes de biens de mineurs.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER RÉGIME MONÉTAIRE

Loi du 26 juin 1903 concernant : 1° la régularisation des décrets portant ouverture de *crédits* sur l'exercice 1902 ; 2° l'ouverture et l'annulation de crédits sur l'exercice 1902 ; 3° l'ouverture de crédits au titre des budgets annexes (*J. O.*, 27 juin, p. 3953).

Décret du 26 juin 1903 déterminant les conditions d'application des dispositions de l'article 4 de la loi du 28 janvier 1903 relative au *régime des sucres* (*J. O.*, 2 juillet, p. 4047).

L'article 4 permet de recevoir et de travailler en franchise des droits les sucres destinés à entrer dans la préparation des produits alimentaires en vue de l'exportation. Le décret ci-dessus spécifie les conditions et formalités à remplir pour pouvoir profiter de cette faveur.

Loi du 30 juin 1903 portant : 1° ouverture et annulation de *crédits* sur l'exercice 1902 ; 2° ouverture sur l'exercice 1903 de crédits gagés par des ressources spéciales (*J. O.*, 1er juillet, p. 4021).

Loi du 1er juillet 1903 ouvrant un crédit sur l'exercice 1903, pour les frais de *voyage à Londres du président de la République* et les frais de réception du roi d'Angleterre et du roi d'Italie (*J. O.*, 2 juillet, p. 4045).

Loi du 13 juillet 1903 relative aux *contributions directes* et aux taxes y assimilées de l'exercice 1904 (*J. O.*, 15-16 juillet, p. 4489).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 20 mai 1903 (rapport du ministre de la guerre) portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie (*J. O.*, 19 juillet, p. 4599).

Ce très important décret qui ne comprend pas moins de 324 articles remplace le décret organique du 1er mars 1854 tout en maintenant les bases principales posées déjà par la loi du 28 germinal an VI.

Le comité technique de la gendarmerie qui l'a préparé a tenu compte des modifications

apportées à toutes les parties de la législation militaire et de l'administration du pays depuis quarante-huit ans.

Le décret est suivi d'une instruction sur les réquisitions de la force armée.

Décret du 26 mai 1903 (rapport des ministres de la guerre et des colonies) portant organisation du groupement des *forces militaires stationnées aux colonies* (*J. O.*, 4 juin, p. 3489).

Ce décret répartit les forces militaires stationnées dans les colonies ou pays du protectorat en cinq groupes (Indo-Chine, Afrique occidentale, Afrique orientale, Antilles, Pacifique). Ces forces sont placées sous un seul commandement dans chaque groupe. Le décret règle les rapports entre les autorités civiles et militaires de chaque groupe.

Rapport au ministre de la marine sur le fonctionnement du comité d'examen des *comptes des travaux de la marine* pendant l'année 1901 (*J. O.*, 1er juin, p. 1 *a*)

Le rapport (47 pages) examine dans une 1re partie la suite donnée aux résolutions formulées dans le rapport de 1900, dans une 2e les questions d'ordre général et en particulier celles de comptabilité, dans la 3e les résultats généraux du compte des travaux exécutés en 1901 ; la 4e contient les constatations auxquelles a donné lieu la vérification détaillée des écritures et des comptes des cinq directions d'artillerie. Il se termine par l'énoncé des résolutions du comité au nombre de 17.

Décret du 5 juin 1903 (rapport du ministre de la marine) portant détermination des cadres du *commissariat de la marine* (*J. O.*, 6 juin, p. 3535).

Les effectifs du commissariat sont réduits, conséquence nécessaire de la création des administrateurs de l'inscription maritime.

Décret du 6 juin 1903 fixant le mode de recrutement du corps du *commissariat de la marine* (*J. O.*, 7 juin, p. 3558).

Arrêté du 10 juin 1903, du ministre de la marine modifiant celui du 1er décembre 1901 relatif à la *composition des équipages* à bord des bâtiments de l'Etat armés ou en réserve (*J. O.*, 11 juin, p. 3647).

Arrêté du 10 juin 1903, du ministre de la marine modifiant celui du 15 juin 1900 déterminant les règles à suivre pour l'embarquement des *officiers du commissariat* (*J. O.*, 11 juin, p. 3648).

Arrêté du 15 juin 1903 du ministre de la marine modifiant l'arrêté du 15 juin 1900 sur l'embarquement des *officiers de commissariat* (*J. O.*, 23 juin, p. 3882).

Abrogation de l'article 16 de l'arrêté du 15 juin 1900.

Arrêté du ministre de la guerre du 16 juin 1903 relatif à la délivrance aux autorités militaires des bulletins n° 2 du *casier judiciaire* (*J. O.*, 11 juillet, p. 4235).

Circulaire du 19 juin 1903 du ministre de la marine relative à la *statistique médicale annuelle* de la marine (*J. O.*, 21 juin, p. 3849).

Décret du 20 juin 1903 relatif aux attributions du commandant de la marine en *Corse* (*J. O.*, 23 juin, p. 3882).

Circulaire du ministre de la marine du 7 juillet 1903 relative au mode d'envoi de fonds privés par les *officiers, officiers mariniers et marins embarqués sur les bâtiments de l'Etat* (*J. O.*, 8 juillet, p. 4165).

Décret du 25 juillet 1903 (rapport du ministre de la marine) relatif aux tarifs des cautionnements, aux indemnités de responsabilité et aux frais de bureau des *gardes magasins de la flotte* (*J. O.*, 29 juillet, p 4837).

Loi du 26 juillet 1903 relative aux vivres distribués en 1898 aux habitants de l'île de Crète par les soins du département de la marine (*J. O.*, 28 juillet, p. 4817).

Décret du 28 juillet 1903 déterminant les situations qui peuvent être attribuées dans l'armée, en cas de mobilisation, aux *ingénieurs des manufactures de l'Etat* sortant de l'Ecole polytechnique (*J. O.*, 31 juillet, p. 4927).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 30 mai 1903 relatif aux officiers de santé aspirant au *doctorat en médecine* (*J. O.*, 5 juin, p. 3511).

Rapport général de M. H. Jouin, sur les travaux de la session des sociétés des beaux-arts (*J. O.*, 7 juin, p. 3560).

Décret du 10 juin 1903 donnant aux *agrégés des lycées* pour l'ordre de la grammaire la faculté d'être nommés professeurs titulaires dans toutes les classes du 1er cycle (*J. O.*, 12 juin, p. 3673).

Décret du 1er avril 1903 prononçant la fusion du *musée pédagogique* et de l'*office d'informations et d'études* et ARRÊTÉ du ministre de l'instruction publique du 9 juin portant organisation du personnel du musée (*J. O.*, 16 juin, p. 3749)

Loi du 5 juillet 1903 relative à l'*apprentissage de la dentelle à la main* (*J. O.*, 7 juillet, p. 4137).

L'enseignement doit être organisé dans les écoles primaires et dans les écoles normales d'institutrices des départements où cette fabrication est en usage.

Rapport au ministre de l'instruction publique sur l'*instruction populaire* en 1902-1903 (*J. O.*, 9 juillet, p. 4198).

Le 9e rapport constate les nouveaux progrès de l'action post-scolaire, soit en œuvres d'enseignement (cours d'adolescents et d'adultes, cours de jeunes filles, lecture publique, conférences populaires, sociétés d'instruction populaire, universités populaires), soit en œuvres scolaires (mutualité scolaire, associations d'anciennes et d'anciens élèves, patronages scolaires). Des renseignements intéressants sont aussi donnés sur les collaborateurs de l'œuvre et la contribution financière.

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 28 juillet 1903 relatif au concours pour l'*agrégation des facultés de droit* (*J. O.*, 29 juillet, p. 4834).

Pour le concours de 1903 de la section du droit privé et du droit criminel s'il y a plus de 90 candidats, le jury est autorisé à les classer par ordre de mérite après la composition écrite et les deux premières leçons orales, et à n'admettre à subir le surplus des épreuves que les candidats classés les douze premiers

Décret du 28 juillet 1903 relatif au *doctorat ès lettres* (*J. O.*, 30 juillet, p. 4898).

L'obligation d'écrire une des deux thèses en latin on supprimée. La deuxième thèse qui pourra être un mémoire ou un travail critique sera rédigée soit en français, soit dans une des langues anciennes ou modernes enseignées à la faculté.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 1er juin 1903 modifiant la répartition des crédits d'inscription des *pensions civiles* pour 1902 (*J. O.*, 5 juin, p. 3510).

Arrêté du ministre du commerce, du 4 juin 1903, réservant, sur le crédit ouvert par la loi de finances du 30 mars 1902, une somme de 300.000 fr. pour bonifications spéciales à attribuer aux rentes viagères servies par la caisse des retraites pour la vieillesse aux *parents ayant élevé plus de 3 enfants* jusqu'à l'âge de 3 ans accomplis (*J. O.*, 5 juin, p. 3512).

Rapport du ministre de la guerre sur les opérations de la *caisse des offrandes nationales aux armées de terre et de mer* (*J. O.*, 4 juin. p. 3490).

Rentes viagères en paiement le 31 décembre 1902 = 1213 représentant une dépense de 124 052 francs. — *Compléments de pensions* en payement à la même date : 5.763 représentant une dépense de 986.472 francs. — *Secours permanents* = 2.174 représentant une dépense de 216.900 francs. — *Secours éventuels* = 3.457 pour 307.730 francs.

Décret du 13 juin 1903 portant majoration des pensions de retraite des *ouvriers de l'administration des postes et télégraphes* (*J. O.*, 16 juin, p. 3750).

Rapport adressé le 22 juin 1902 au conseil d'administration de la *caisse nationale de prévoyance des marins français* sur la gestion de 1902 (*J. O.*, 12 juillet, p. 4282).

Le rapport, en indiquant que la loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande a modifié profondément le régime des recettes de la caisse et accru ses charges, conclut que la caisse pourra probablement se suffire pendant une période de plusieurs années tout au moins.

Rapport du 3 juillet 1903 sur les opérations et la situation de la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse* (*J. O.*, 22 juillet, p. 4669).

Le rapport est divisé en trois parties : opérations de la caisse en 1902 et depuis l'origine de l'institution; statistique des déposants en 1902 et depuis l'origine de la caisse jusqu'au 31 décembre 1902; exposé de la situation du 31 décembre 1902.

Rapport adressé au président de la République par la commission supérieure des *caisses d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents*, sur les opérations de ces caisses pendant l'année 1902 (*J. O.*, 7 juillet, p. 4143).

Caisse d'assurance en cas de décès. — Nombre des assurances individuelles en 1902 : 65; assurances mixtes 13; contrat d'assurance temporaire (art. 7, loi du 30 novembre 1894) : 1. Les capitaux assurés au 31 décembre 1902 sont de 3.415.938.37.

Assurances collectives : 126 sociétés de secours mutuels comprenant 20.512 membres ont contracté en 1902 des assurances collectives en cas de décès. La prime afférente à ces assurances s'élèvent à 134.552.35. En 1902 il y a eu 16 sociétés qui ont souscrit à la caisse une première assurance.

Caisse d'assurance en cas d'accidents. — Loi du 1er juillet 1868. Les cotisations se sont élevées à 267, pour 1.571 francs. Du 11 juillet 1868 au 31 décembre 1902, il y a eu 44.235 assurés.

Loi du 13 avril 1898 (sapeurs pompiers). Le ministère de l'intérieur a versé en 1902 la somme de 118.588.72.

Loi du 24 mai 1899. Le nombre des contrats en cours au 31 décembre 1902 est de 608 en augmentation de 70 sur celui de 1901. Au titre de la loi du 30 juin 1899 relative aux machines agricoles (spécialement batteuses mécaniques) il est de 42.

SANTÉ PUBLIQUE

Arrêté du ministre de l'agriculture du 26 mai 1903 relatif à la désinfection du matériel employé au transport des animaux vivants sur les voies ferrées (*J. O.*, 11 juin, p. 3646).

Décret du 18 juillet 1903 (rapport du ministre de l'intérieur) instituant une commission pour l'étude des questions relatives au *régime des mœurs* (*J. O.*, 19 juillet, p. 4594).

Décret du 27 juillet 1903 relatif au service de la *vaccine* (*J. O.*, 31 juillet, p. 4914).

Ce décret, rendu en application de l'article 6 de la loi du 15 février 1902 rendant la vaccination obligatoire, établit la *surveillance des établissements* destinés à préparer ou distribuer le vaccin, prescrit aux municipalités d'établir les *listes des personnes* soumises à la vaccination et à la revaccination et les charge d'annoncer les *séances de vaccination* et de révision des résultats de ces opérations, de faire les connaître *obligations* du médecin vaccinateur et des parents.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 4 juin 1903 appliquant la taxe spéciale de la loi du 29 mars 1889 à la correspondance de service expédiée par les *inspecteurs et inspectrices du travail* (*J. O.*, 8 juin, p. 3573).

Décret du 10 juillet 1902 et arrêté du ministre des postes et télégraphes du 13 juillet modifiant le décret du 7 mai 1901 et l'arrêté du 8 mai sur le *service téléphonique* (*J. O.*, 19 juillet, p. 4597).

Le décret établit des abonnements principaux et supplémentaires temporaires dits de « saison ».

Décret du 24 juillet 1903 substituant aux titres de « mécanicien » et de « mécanicien principal », actuellement en usage dans le service des postes et des télégraphes, ceux de « *agent mécanicien* » et « *agent mécanicien principal* » (*J. O.*, 29 juillet, p. 4837).

Afrique. — Décret du 3 juillet 1903 portant admission des *colis postaux* grevés de remboursement dans les relations avec les colonies portugaises d' — (*J. O.*, 10 juillet, p. 4221.

Bolivie. — Notification de l'adhésion de la — à l'arrangement international signé à Washington, le 15 juin 1897, concernant le *service des mandats postaux* (*J. O.*, 10 juillet, p. 4219).

Colonies Britanniques. — Décret du 30 juin 1903 autorisant l'échange de lettres de valeur déclarée avec certaines — (*J. O.*, 9 juillet, p. 4194).

Iles Marshall et Mariannes. — Décret du 24 juillet 1903 portant réduction des taxes d'affranchissement des *colis postaux* à destination des possessions allemandes des — .

Mozambique. — Décret de 21 juillet 1903 portant admission des *colis postaux* dans les relations avec la colonie portugaise du — par la voie du Portugal (*J. O.*, 24 juillet, p. 4706).

Nigerie méridionale et Somaliland. — Notification au gouvernement français de l'adhésion du gouvernement britannique pour les protectorats de la — à la convention postale universelle du 15 juin 1897 et à l'arrangement de même date relatif à l'échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée (*J. O.*, 1er juin, p. 3473).

Somaliland. — Décret du 23 juillet 1903 fixant les taxes à percevoir pour les correspondances étrangères avec le protectorat britannique du — (*J. O.*, 29 juillet, p. 4836).

QUESTIONS DIVERSES

Rapport lu, le 3 juin 1903, à la séance générale du conseil du *bureau central météorologique*, par M. Bouquet de la Grye (*J. O.*, 8 juin, p. 3584).

DISCOURS OFFICIELS

Discours de *M. Trouillot*, ministre du commerce au banquet du *centenaire de la Chambre de commerce de Paris* (*J. O.*, 4 juin, p. 3496).

Discours prononcé le 4 juin 1903 par *M. E. Rostand* à sa réception à l'Académie française (*J. O.*, 5 juin, p. 3158) et réponse de *M. de Vogüe* (*J. O.*, 6 juin p. 3543).

Discours prononcé par *M. Chaumié*, ministre de l'instruction publique, le 20 juin 1903, à l'inauguration du monument élevé à la mémoire de *Ch. Garnier* (*J. O.*, 21 juin, p. 3851).

Discours prononcé à Versailles le 21 juin 1903, par *M. Trouillot, ministre du commerce*, au banquet commémoratif de la naissance du *général Hoche* (*J. O.*, 27 juin, p. 3961.

Déclarations sur la loi de 1901 sur les associations et son application.

Discours prononcé par *M. Trouillot, ministre du commerce* le 28 juin à l'inauguration du monument élevé à Lyon à la mémoire d'*Auguste Burdeau* (*J. O.*, 29 juin, p. 3989).

Discours prononcé par *M. Chaumié, ministre de l'instruction publique*, à Versailles, le 5 juin 1903, au *banquet des instituteurs et institutrices* de Seine-et-Oise (*J. O.*, 7 juillet, p. 4148).

Discours prononcés le 12 juillet 1902 par *MM. Fallières*, président du Sénat, et *Chaumié*, ministre de l'instruction publique, à l'inauguration de la *statue de Jules Simon* (*J. O.*, 22 juillet, p. 4676).

Discours prononcé par *M. Bartholdi* à la distribution des prix aux élèves de l'*école nationale des arts décoratifs* (*J. O.*, 29 juillet, p. 4841).

Discours prononcé le 26 juillet 1903 par *M. Maruéjouls, ministre des travaux publics* à l'inauguration de la *statue d'Armand Rousseau*, à Brest (*J. O.*, 30 juillet, p. 4905).

Discours de *M. Chaumié, ministre de l'instruction publique*, à la distribution des prix du *concours général* des lycées et collèges de la Seine et de Versailles (*J. O.*, 31 juillet, p. 4929).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

JUIN - JUILLET

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Afrique occidentale française. — Projet de loi autorisant le gouvernement général de l' — à contracter un emprunt de 65 millions (*J. O.*, 17 juin, p. 1019).

Alcool. — Projet de loi relatif aux récompenses à décerner à l'occasion des diverses manifestations entreprises par le gouvernement pour généraliser en France les emplois industriels de l' — . Adoption (*J. O.*, 4 juillet, p. 1200).

Assistance publique. — Projet de loi relatif à l'éducation des pupilles de l' — difficiles ou vicieux. Adoption (*J. O.*, 1er juillet, p. 1164).

Association. — Projet de loi tendant à compléter l'article 18 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d' — en ce qui concerne la compétence du tribunal qui a ordonné la liquidation (*J. O.*, 3 juillet, p. 1171 ; 4 juillet, pp. 1200, 1203, 1210.

Baharia. — Proposition de loi tendant à créer en Algérie et en Tunisie un corps de marins indigènes ou.— Deuxième délibération, adoption (*J. O.*, 4 juillet, p. 1199).

Dentelle à la main. — Proposition de loi relative à l'apprentissage de la — Adoption (*J. O.*, 3 juillet, p. 1171).

Douanes. — Proposition de loi tendant à modifier le tarif général des — (bestiaux et viandes abattues) (*J. O.*, 4 juillet, p. 1213).

Eaux de la Durance. — Proposition de loi de MM. Guérin et Béraud sur la réglementation des — . Ajournement (*J. O.*, 26 juin p. 1111).

Hygiène et sécurité des travailleurs. — Projet de loi modifiant la loi du 12 juin 1893 sur l' — Adoption (*J. O.*, 17 juin, p. 1014).

Maisons d'école. — Projet de loi modifiant la procédure usitée pour la construction d'office des — . Adoption (*J. O.*, 27 juin, p. 1129 ; 28 juin, p. 1146 ; 1er juillet, p. 1163).

Missions africaines et asiatiques. — Proposition de loi tendant à conférer la médaille coloniale aux membres des — des années 1883-84. Première délibération. Adoption (*J. O.*, 17 juin, p. 1013).

Oiseaux utiles à l'agriculture. — Projet de loi approuvant la convention pour la protection des — , signée à Paris le 19 mars 1902. Adoption (*J. O.*, 19 juin, p. 1034).

Outillage national. — Projet de loi tendant à compléter l' — par l'exécution de voies navigables, l'amélioration des canaux, rivières et ports (*J. O.*, 19 juin, p. 1045 ; 20 juin, p. 1053 ; 23 juin, p. 1071 ; 24 juin, p. 1091).

Pole Sud. — Proposition de loi tendant à ouvrir un crédit de 10.000 fr. pour subvention à l'expédition scientifique au — . Adoption (*J. O.*, 4 juillet, p. 1196).

Recrutement de l'armée. — Proposition de loi tendant à modifier la loi sur le — . Deuxième délibération (suite) (*J. O.*, 4 juin, p. 903 ; 6 juin, d. 953 ; 9 juin, p. 961.

Warrants agricoles. — Proposition de loi de M. Louis Legrand modifiant la loi du 18 juillet 1898 sur les — Première délibération, adoption (*J. O.*, 26 juin, pp. 1111 et 1116).

Congrégations. — Projet de loi relatif à la demande en autorisation formée par les — . Première délibération (*J. O*, 5 juillet, p. 1228).

Questions et interpellations

Fièvre typhoïde. — Interpellations de MM. Treille, Labbé, Clémenceau relative à l'épidémie de — à Rouen (*J. O.*, 19 juin, p. 1034).

Gare de Vienne. — Questions de M. Jouffray au ministre des travaux publics relative à la suppression de l'arrêt d'un train à la — (*J. O.*, 24 juin, p. 1090).

Produits de provenance française. — Question de M. Antonin Dubost au ministre des colonies sur l'obligation imposée à l'administration de n'employer que des — (*J. O.*, 4 juillet, p. 1199).

Professeur du lycée de Valenciennes. — Interpellation de M. de Lamarzelle sur la suspension d'un — (*J. O.*, 6 juin, p. 945).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Alcool. — Projet de loi relatif aux récompenses à décerner à l'occasion des diverses manifestations entreprises pour généraliser des emplois industriels de l'alcool. Adoption (*J. O.*, 27 juin, p. 2152).

Amnistie. — Proposition de loi de M. Paul Constans relative à l' — Adoption de l'article 1er (*J. O.*, 4 juillet, p. 2282).

Assistance aux vieillards. — Propositions de loi de MM. Rey, Lachièze et Bienvenu Martin relatives à l' — (Suite de la discussion) (*J. O.*, 9 juin, p. 1866; 10 juin, p. 1892).

Association. — Proposition de loi de MM. Menier et Massé tendant à compléter l'article 14 de la loi du 1er juillet 1901 (contrat d' —). Adoption (*J. O.*, 23 juin, p. 2060 ; 24 juin, p. 2084 ; 5 juillet, p.).

Composés de plomb. — Projet de loi relatif à l'emploi des — dans la peinture en bâtiments. Adoption (*J. O.*, 1er juillet, p. 2205).

Congrégations enseignantes de femmes. — Projets de loi relatifs aux demandes en autorisation formées par 81 — (*J. O.*, 26 juin, p. 2123; 27 juin, p. 2153).

Contributions directes. — Discussion des articles 2 à 17 de la loi de finances relatifs aux 4 — et taxes y assimilées pour l'exercice 1904. Adoption (*J. O.*, 3 juillet, p. 2240 ; 4 juillet, p. 2272).

Départements. — Projet de loi portant répartition du fonds de subvention destiné à venir en aide aux — . Adoption (*J. O.*, 3 juillet p. 2239).

Divorce. — Proposition de loi de M. Louis Barthou ayant pour objet l'abrogation de l'article 298 du Code civil. Adoption (*J. O.*, 3 juillet, p. 2239).

Douanes. — Proposition de loi de M. Debussy tendant à modifier le tarif général des — (bestiaux et viandes abattues) (*J. O.*, 30 juin, p. 2176 ; 1er juillet, p. 2203; 5 juillet, p.).

Hygiène et sécurité des travailleurs. — Projet de loi modifiant la loi du 12 juin 1893 sur l' — . Adoption (*J. O.*, 4 juillet, p. 2371).

Juges de paix. — Proposition de loi sur la compétence des — . Première délibération (*J. O.*, 17 juin, p. 1997; 19 juin, p. 2014).

Maisons d'école. — Projet de loi modifiant la procédure usitée pour la construction d'office des — . Adoption (*J. O.*, 5 juillet, p. 2301).

Mineurs de Saône-et-Loire. — Projet de loi portant ouverture d'un crédit de 50 000 fr. pour subvent'on à la société coopérative des ouvriers — . Adoption (*J. O.*, 5 juillet, p.).

Officiers d'administration. — Proposition de loi de M. le Hérissé relative aux — . Adoption (*J. O.*, 20 juin, p. 2033).

Pensions. — Projet de loi modifiant l'article 8 de la loi du 11 avril 1831 sur les — de l'armée de terre. Adoption (*J. O.*, 27 juin, p. 2152).

— Projet de loi relatif aux — des militaires indigènes de tirailleurs et de spahis d'Algérie. Adoption (*J. O.*, 27 juin, p.).

Produits cupriques anticryptogamiques. — Proposition de loi tendant à la réglementation du commerce des — . Adoption (*J. O.*, 3 juillet, p. 2239).

Système métrique. — Projet de loi relatif aux unités fondamentales du — Adoption (*J. O.*, 20 juin, p. 2034).

— Projet de loi tendant à modifier l'article 89 de la loi du 31 mars 1903 sur — . Adoption (*J. O.*, 4 juillet, p. 2271).

Questions et interpellations. Projets de résolution

Bouilleurs de cru. — Question de M. Perroche au ministre des finances sur l'application de l'amendement Morlot (*J. O.*, 10 juin, p. 1890).

Discipline dans l'armée. — Incidents de Poitiers et de Clermont-Ferrand. Interpellations de MM. Lasies, Renault-Morlière, de Montebello, de Grandmaison (*J. O*, 6 juin, p. 1858).

Grandes commissions. — Projets de résolution de MM. Breton, A. Boyer, Vaillant, relatifs aux — (*J. O.*, 15 juin, p. 1997).

Incidents militaires. — Interpellations de MM Lasies, Renault-Morlière et autres relatives à divers — (*J. O.*, 20 juin, p. 2038).

Politique économique. — Interpellations de MM. Klotz, Tranvay, Etienne, Vigouroux et Plichon (*J. O.*, 6 juin, p. 1858).

Rapports. — Projet de résolution de M. J.-L. Breton relatif au renvoi des — déposés par les commissions de la précédente législature aux commissions nouvelles (*J. O.*, 16 juin, p. 1996).

Règlement. — Projets de résolution de MM. Meunier, Lebrun et autres relatifs à la modification du — (*J. O.*, 17 juin, p. 1991).

13 jours. — Interpellation de M. Colliard sur les appels des — en 1903 (*J. O.*, 6 juin, p. 1850).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

P. Pic. — Traité élémentaire de législation industrielle. — Les lois ouvrières, 2e éd., Paris, 1903, Rousseau, in-8, XI-1065 p. Prix : 12 fr. 50.

La 2e édition du *Traité élémentaire de législation industrielle* n'est pas une simple réédition mais un traité entièrement nouveau. Comme l'indique le sous-titre, ce traité ne contient que la législation ouvrière. La propriété industrielle, qui n'a d'ailleurs aucun lien scientifique avec la législation ouvrière, est réservée par M. Pic, pour un traité spécial.

C'est un livre excellent, le plus complet qui existe sur cette matière en langue française. Toutes les questions si nombreuses que soulève, au point de vue social et au point de vue juridique, cette branche nouvelle de la législation, sont traitées avec une ampleur, une pénétration, une connaissance des sources, une précision qui font le plus grand honneur au jeune et savant professeur de l'Université de Lyon.

F. Berolzheimer. — Rechtsphilosophische Studien Munich, 1903, Beck, in-8°, 167 p. Prix : 4 marks 50.

Séries d'études détachées qui se relient à l'ouvrage du même auteur « Entgeltung im Strafrechte ».

William Smart. — La Répartition du revenu national, Paris, 1902, V. Giard et E. Brière (*Bibliothèque internationale d'économie politique*), 1 vol. in-8°.

Dans cet ouvrage, l'auteur analyse le phénomène de la répartition des richesses. Il prouve que cette répartition, dans la société moderne, s'opère en même temps que la production. Il montre comment, bien qu'il soit impossible de démêler exactement la part des divers facteurs dans cette production, chacun d'eux est garanti, dans sa sphère, contre l'arbitraire, la dépréciation, etc. Bref M. William Smart pense que, sous l'action de ce qu'Adam Smith appelle *la main invisible*, la répartition est tout à fait voisine de la répartition idéale, à chacun selon ses mérites.

Arthur Bauer. — Les Classes Sociales, Paris, 1902, V. Giard et E. Brière, 1 vol. in-8° (*Bibliothèque sociologique internationale*).

La sociologie est-elle une science réelle, pourvue d'une méthode sûre, et capable de progrès continus ? Telle est la question posée dans ce livre. Contrairement aux assertions de St. Mill, l'auteur prétend que les méthodes expérimentales — employées avec tant de succès dans les sciences physiques et naturelles — sont applicables aux faits sociaux ; mais à une condition, c'est qu'on se place à un point de vue nouveau, celui des *Classes sociales*. D'ailleurs, il ne se contente pas de donner des préceptes vagues ; il applique lui-même sa méthode et permet ainsi au lecteur d'en contrôler la valeur.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

CHEMINS DE FER D'ORLÉANS

Billets d'Aller et Retour de Famille

POUR les STATIONS THERMALES et HIVERNALES des PYRÉNÉES

ET DU GOLFE DE GASCOGNE

Arcachon, Biarritz, Dax, Pau, Salies-de-Béarn, etc.

TARIF SPÉCIAL **G. V.** n° **106** (Orléans)

Des billets d'aller et retour de famille, de 1re, de 2e et de 3e classes, sont délivrés, toute l'année, à toutes les stations du réseau d'Orléans, pour :

Agde (le Grau), **Alet, Amélie-les-Bains, Arcachon, Argelès-Gazost, Argelès sur-Mer, Ariès-sur-Tech** (la Preste), **Arreau-Cadéac** (Vielle-Aure), **Ax-les-Thermes, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères de-Luchon, Balaruc les-Bains, Banyuls-sur-Mer, Barbotan, Biarritz, Boulou-Perthus** (le), **Camboles-Bains, Capvern, Cauterets, Collioure, Couiza-Montazels** (Rennes-les-Bains), **Dax, Espéraza** (Campagne-les-Bains), **Gamarde, Grenade-sur-l'Adour** (Eugénie-les Bains), **Guéthary** (halte), **Gujan-Mestras, Hendaye, Laberne** (Capbreton), **Labouheyre** (Mimizan), **Laluque** (Préchacq-les-Bains), **Lamalou-les-Bains, Laruns-Eaux-Bonnes** (Eaux-Chaudes), **Leucate** (La Franqui), **Lourdes, Loures-Barbazan, Marignac Saint-Béat** (Lez, Val d'Aran), **Nouvelle** (la), **Oloron-Sainte-Marie** (Saint-Christau), **Pau, Pierrefitte-Nestalas** (Barèges, Luz, Saint-Sauveur), **Port-Vendres, Prades** (Molitg), **Quillan** (Ginoles, Carcanières, Escouloubre, Usson-les-Bains), **Saint-Flour** (Chaudesaigues), **Saint-Gaudens** (Encausse, Gantiès), **Saint-Girons** (Audinac, Aulus), **Saint-Jean-de-Luz, Saléchan** (Sainte-Marie, Siradan), **Salies-de-Béarn, Salies du-Salat, Ussat-les-Bains** et **Villefranche-de-Conflent** (le Vernet, Thuès, les Escaldas, Graüs-de-Canaveilles).

Avec les réductions suivantes, calculées sur les prix du Tarif général d'après la distance parcourue, sous réserve que cette distance, aller et retour compris, sera d'au moins 300 kilomètres.

Pour une famille de	2	personnes.	20 %
—	3	—	25 %
—	4	—	30 %
—	5	—	35 %
—	6	— ou plus . .	40 %

Durée de la validité : 33 jours, non compris les jours de départ et d'arrivée.

VOYAGES DANS LES PYRÉNÉES

TARIF **G. V.** n° **105** (Orléans)

La Compagnie d'Orléans délivre toute l'année des Billets d'excursions comportant les trois itinéraires ci-après, permettant de visiter le Centre de la France et les stations balnéaires des Pyrénées et du golfe de Gascogne.

1er Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Pierrefitte-Nestalas, Pau, Bayonne, Bordeaux, Paris.

2e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

3e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Dax, Bayonne, Pau, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

DURÉE DE VALIDITÉ : 30 JOURS (non compris le jour du départ).

Prix des billets : 1re classe : **163 fr. 50** ; — 2e classe : **122 fr. 50**.

La durée de validité de ces billets peut être prolongée d'une, deux ou trois périodes successives de 10 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 % des prix ci-dessus.

BILLETS POUR PARCOURS SUPPLÉMENTAIRES

NON COMPRIS DANS LES ITINÉRAIRES DES BILLETS DES VOYAGES CIRCULAIRES CI-DESSUS

Il est délivré de toute station des réseaux de l'Orléans et du Midi, pour une autre station de ces réseaux située sur l'itinéraire des billets d'excursions, ou inversement, des billets d'**Aller** et **Retour** de 1re et de 2e classe, avec réduction de 25 % en 1re classe et de 20 % en 2e classe sur le double du prix ordinaire des places.

Bagages non accompagnés. — Les sept grands réseaux de chemins de fer français ont mis à l'essai, depuis deux ans, un tarif permettant l'expédition, à titre de bagages, des objets non accompagnés qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Ces dispositions permettent aux voyageurs (touristes, bicyclistes, automobilistes, etc.) de se faire adresser à l'avance, dans les gares de leur itinéraire, ceux de leurs bagages dont ils n'ont pas jugé nécessaire de se faire accompagner.

La faveur avec laquelle cette innovation a été accueillie du public a engagé les Compagnies à maintenir ce tarif à titre définitif.

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. GRÉARD, de l'Académie française ; BOUTMY, DONIOL, comte de FRANQUEVILLE, GLASSON, VIOLLET, membres de l'Institut ; DUCROCQ, VILLEY, WORMS, correspond. de l'Institut ; A. LEBON, anc. min. des colonies ; BARD, FALCIMAIGNE, conseillers à la Cour de cassation ; CRUPPI, député ; ROUSSEL, conseiller d'Etat ; BUISSON, professeur à la Sorbonne ; NOULENS, RENÉ WORMS, aud. au Conseil d'Etat ; ENGELHARDT, ministre plénipotentiaire ; NAQUET, anc. procureur général ; MORIZOT-THIBAULT, substitut du procureur de la République à Paris ; DEJEAN, ancien député ; P. DARESTE, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; ROBIQUET, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; RIVIÈRE, sec. général de la Soc. générale des prisons ; BARBIER, GOURD, GUYON, ROUSSET, SABATÉ, avocats ; DAGUIN, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; CH. BENOIST, PAUL LAFFITTE, HENRY MICHEL, OSTROGORSKI, publicistes ; BLONDEL, docteur ès-lettres ; SÉNÉCHAL, inspecteur des finances ; TARDE, professeur au Collège de France ; PIERRE, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; MISPOULET, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. et agrégés : ALGLAVE, CAUWÈS, CHAVEGRIN, DESCHAMPS, DUCROCQ, ESMEIN, GARÇON, JACQUELIN, JAY, LAINÉ, LEFEBVRE, LEVEILLÉ, LESEUR, PIÉDELIÈVRE, SALEILLES. SAUZET, SOUCHON, THALLER, WEISS [Univ. de Paris] ; JAMET, TAUDIÈRE [Univ. libre de Paris] ; LACOSTE, MOREAU, DELPECH [Univ. d'Aix-Marseille] ; BAUGAS [Univ. libre d'Angers] ; BARCKHAUSENN, DE BOECK, DESPAGNET, DIDIER, DUGUIT, SAIGNAT [Univ. de Bordeaux] ; CABOULAT, GAUCKLER, LE FUR [Univ. de Caen] ; DESLANDRES, LOUIS-LUCAS, TISSIER, TRUCHY [Univ. de Dijon ; R. BEUDANT, MICHOUD, DE LAPRADELLE [Univ. de Grenoble] ; JACQUEY, A. WAHL [Univ. de Lille] ; LAMEIRE, PIC [Univ. de Lyon] ; BÉRENGER [Ecole libre de dr. de Marseille] ; BARDE, BREMONT, CHARMONT, DECLAREUIL, PERREAU, VALÉRY [Univ. de Montpellier] ; BEAUCHET, BOURCART, CHRÉTIEN, GAVET, LIÉGEOIS [Univ. de Nancy] ; GIRAULT [Univ. de Poitiers] ; CHAUVEAU, ARTUR, TURGEON [Univ. de Rennes] ; BRISSAUD, DESPIAU, HAURIOU, HOUQUES-FOURCADE, MÉRIGNHAC, MESTRE, ROUARD de CARD, VIDAL [Univ. de Toulouse] ; COLIN, MORAND, THOMAS [Ecole de dr. d'Alger] TARBOURIECH, prof. au collège libre des sciences sociales ; APPERT, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. BORNHACK, GIERKE, von LISZT [Univ. de Berlin] ; KÜFFER [Univ. de Bonn] ; BRIE, DAHN [Univ. de Breslau] ; EHEBERG, REHM [Univ. d'Erlangen] ; ROSIN [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; HEIMBURGER [Univ. de Giessen] ; VON BAR [Univ. de Gœttingen] ; STOERK [Univ. de Greifswald] ; LORNING [Univ. de Halle] ; JELLINEK, von KIRCHENHEIM, KNIES (Univ. de Heidelberg] ; GAREIS, ZORN [Univ. de Kœnigsberg] ; BINDING, BÜCHER [Univ. de Leipzig] ; BIRKMEYER, HARBURGER, von MAYR, von STENGEL [Univ. de Munich] ; STIEDA [Univ. de Rostock] ; O. MAYER. LABAND [Univ. de Strasbourg] ; SCHŒNBERG, THUDICUM [Univ. de Tübingue] ; R. PILOTY [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. ANSCHÜTZ [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. BRYCE, F. S. STEVENSON, membres du Parlement ; MM. les prof. MAITLAND [Univ. de Cambridge] ; KIRKPATRICK [Univ. d'Edimbourg] ; ANSON, DICEY [Univ. d'Oxford] ; RITCHIE [Univ. de St-Andrews] ; BODLEY, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. HARRISSON MOORE [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. INAMA-STERNEGG, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. BERNATZIK [Univ. de Vienne], GUMPLOWICZ [Univ. de Graz] ; LENTNER [Université d'Innspruck], MM. les privat doc. STRISOWER, TEZNER [Univ. de Vienne] ; MM. KOBATSCH, SCHÜLLER, ZWEIG, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. NYS, VAUTHIER, ERRERA [Univ. de Bruxelles], de GREEF [Univ. libre de Bruxelles] ; de RIDDER, ROLIN [Univ. de Gand] ; DEPLOIGE, DUPRIEZ, van DEN HEUVEL [Univ. de Louvain] ; ORBAN, van DER SMISSEN [Univ. de Liège] ; STOCQUART, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. LETELIER [Univ. de Santiago].

Canada : JETTÉ, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de LORIMIER, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. LAFLEUR [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. LAFONTAINE [Univ. Laval, à Montréal] ; LEMIEUX, av. à Montréal.

Danemark : E. HOLSŒ, doct. en droit.

Egypte : M. TESTOUD, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. TORRÈS-CAMPOS, VIDA [Univ. de Grenade] ; CARBONELL Y RUIZ [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de AZCARATE, GINER DE LOS RIOS, MOREL Y REMISA [Univ. de Madrid] ; BUYLLA, POSADA, SELA, ALTAMIRA [Univ. d'Oviedo] ; DORADO, GIL Y ROBLES [Univ. de Salamanque] ; SANZ Y ESCARTIN.

Etats-Unis : MM. les prof. DABNEY [Univ. du Texas, à Austin] ; ADAMS [Univ. JOHN HOPKINS, à Baltimore] ; BUSHNELL-HART, J.-B. THAYER, TAUSSIG [Univ. Harvard, à Cambridge] ; BALDWIN [Univ. de Yale, à New-Haven] ; BLACKMAR [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. WILLOUGHBY [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; WOODROW-WILSON [College of New Jersey, à Princeton] ; COHN [Columbia-College, à New-York] ; FALKNER, ROBINSON, THORPE [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. WILSON [Univ. de Brown, à Providence ; JAMES [Univ. de Chicago] ; CLARK ROSS [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; SCOTT [Univ. d'Illinois] ; W. F. WILLOUGHBY, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs STOUPIS, STREIT ; MM. les agrégés CALLISPÉRIS, G. STREIT, N. SARIPOLOS [Univ. d'Athènes].

Hollande : MM. les prof. de HARTOG [Univ. d'Amsterdam] ; VAN DER LITH, OPPENHEIM [Univ. de Leyde] ; de LOUTER [Univ. d'Utrecht] ; M. PLEMP VAN DUIVELAND, doct. en droit, à Rotterdam ; H. VERKOUTEREN, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs LUZZATTI, SALANDRA, anciens ministres ; BRUNIALTI, conseiller d'Etat ; PIERANTONI, sénateur ; GEMMA, ROSSI [Univ. de Bologne] ; PALUMBO, RANELLETTI [Univ. de Camerino] ; SITTA [Univ. de Ferrare] ; DALLA VOLTA [Inst. des sciences sociales de Florence] ; BIGLIATI, DEMURTAS ZICHINA, GRASSO, WAUTRAIN, CAVAGNARI [Univ. de Gênes] ; MACRI [Univ. de Messine] ; ALIMENA, ARCOLEO, BOVIO, CONTUZZI, P. FIORE, DIODATO LIOY, MIRAGLIA, NITTI, SCADUTO [Univ. de Naples] ; LORIA, MORELLI [Univ. de Padoue] ; ORLANDO, SCHIATTARELLA [Univ. de Palerme] ; TOMMASSINI [Univ. de Parme] ; LONGO, MINGUZZI [Univ. de Pavie] ; MICELI [Univ. de Pérouse] ; ANZILOTTI [Univ. de Pise] ; LEPORINI, ZANICHELLI [Univ. de Sienne] ; BRUSA, CARLE, FUSINATO, MOSCA [Univ. de Turin] ; GRAMANTIERI [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. HOSUMI [Univ. de Tokio].

Monaco : M. TREPPOZ, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur MORGENSTIERNE [Univ. de Christiania].

Portugal : MM. TAVARES DE MEDEIROS, CANDIDO DE FIGUEIREDO, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. PEDROSA [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme BILCESCO-ALIMANESTIANO, docteur en droit ; M. MARGHILOMAN, ancien ministre MM. les prof. DISSESCU, URSIANU [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof comte KAMAROWSKI, TARASOV [Univ. de Moscou] ; IVANOWSKI, de RENNENKAMPF [Univ. d'Odessa] ; VEDROV [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; SIGEL [Univ. de Varsovie] ; ISSAIEV [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. KOVALEVSKI, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. ASK, HAMILTON [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. HILTY, ROSSEL [Univ. de Berne] ; BORGEAUD, BRIDEL, BROCHER de la FLÉCHÈRE, M. COMBOTHECRA [Univ. de Genève].

Turquie : MM. BARDAULT, NICOLOPOULO, VEGLERIS, avocats à Constantinople ; PHOTIADES, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : F. GRIVAZ, docteur en droit.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA QUESTION POLITIQUE DES TRUSTS

SOMMAIRE : Position de la question. Les trusts et les principes démocratiques. — Les trusts et la *liberté*. Le problème aux Etats-Unis. Lutte du président Roosevelt contre les trusts. Diverses phases. — Lutte sur le terrain constitutionnel (amendement à la Constitution). — Sur le terrain économique (modification au tarif des douanes). — Sur le terrain législatif (bill Elkins ; portefeuille du commerce et du travail ; bill Littelfield). — Sur le terrain judiciaire (les législations d'Etat et la loi Sherman ; poursuites contre les trusts). — Sur le terrain financier (le krach des trusts en août 1903). — Sur le terrain politique (l'élection présidentielle de 1904 ; la politique des trusts et la situation des partis). — Les trusts et l'*égalité*. Fortune et physionomie des faiseurs de trusts. Sir John D. Rockefeller. — Les trusts et la *fraternité*. Influence des trusts sur le développement du socialisme. Les trusts mènent nécessairement à la révolution sociale sanglante. — Conclusion. Lutte contre les trusts les plus dangereux au moyen de judicieux monopoles publics.

Les économistes français, depuis une dizaine d'années, s'occupent avec abondance, sous les appellations diverses de « syndicats de producteurs », « coalitions de producteurs », « cartels », etc., des ententes industrielles couramment désignées aujourd'hui sous le nom générique de *trusts*. Ce terme, qui les a vulgarisées, recouvre des conventions passées entre plusieurs entreprises concurrentes ayant pour objet de mettre fin à la surproduction et à l'avilissement des prix, conséquences inévitables de la concurrence, par la soumission obligatoire à l'observation de tarifs communs et d'un *quantum* de production rigoureusement délimité pour chacun. Au delà de ce principe même, bien des points ont sollicité les études

économiques. La *forme* de ces ententes a principalement attiré l'attention : elles se différencient, en effet, suivant une échelle progressive et de multiples variantes, de simples pactes oraux et fiduciaires jusqu'à la fusion complète de toutes les entreprises en une Société nouvelle unique, généralement constituée par actions. Les *résultats* des trusts ne sont pas suivis avec une moindre assiduité. Se place-t-on au regard de la production ? on dira qu'ils la disciplinent avec bonheur, mais qu'ils visent à la monopoliser au détriment des producteurs libres ; au point de vue du consommateur ? s'ils le favorisent en diminuant le nombre des intermédiaires, ils tendent cependant à le frapper de prix surélevés ; on discute enfin leur influence concernant la situation de l'ouvrier, dont ils modifient le salaire, l'emploi, la vie même, en un mot la condition économique entière. Tous ces points, et d'autres encore, ont fait surgir dans les revues spéciales de nombreuses et savantes monographies (1).— A leur tour se sont émus, à la suite de nombreuses décisions judiciaires, les juristes du droit privé. L'application aux trusts de l'article 415 du Code pénal qui punit l'accaparement, la validité des conventions syndicataires au regard de la loi civile qui frappe de nullité toute obligation fondée sur une cause contraire aux lois ou à l'ordre public, le respect des formalités de nos lois commerciales sur les sociétés : autant de points en litige devant de multiples tribunaux, et dont la solution engage des discussions infiniment délicates (2).—Au milieu de tous ces travaux, des controverses du prétoire, le silence relatif gardé, sur notre matière, par les théoriciens de la science politique est un fait digne d'être remarqué. Et peut-être pourrait-on se laisser aller à reprocher aux juristes du droit public de n'avoir point apporté au problème des trusts l'acuité et la pénétration de critique dont par ailleurs, sur de nombreuses questions, ils donnent le modèle aux autres disciplines.

Cette abstention n'est pas toutefois sans bénéficier d'une

(1) V. pour la bibliographie économique la thèse de doctorat de M. Ed. Dollléans, l'*Accaparement* (Paris, 1902) et la récente brochure de M. A. Raffalovich, *Trusts, cartels et syndicats* (Paris, 1903).

(2) V. l'article de M. Percerou dans les *Annales de droit commercial*, 1897, p. 271 ; notre dissertation au Sirey, 1901. 2. 225 et les références citées.

excuse largement atténuante. Si les économistes et, après eux, les civilistes se sont trouvés amenés vers les coalitions de producteurs, c'est parce que la pratique elle-même (dont tout homme de doctrine n'est que l'humble serviteur) les y avait conduits. Or il ne semble pas que, dans notre pays, les praticiens de la politique, c'est-à-dire tout ce qui gravite dans l'orbite des Chambres et du gouvernement, se soient jamais préoccupés sérieusement jusqu'ici des conséquences d'ordre général engendrées par le développement des ententes industrielles.

On s'en persuadera facilement si l'on se reporte, aux quelques circonstances particulières où, dans l'enceinte du Parlement français, l'existence des trusts a été mise en cause. A part une attaque de M. Rouanet à la séance de la Chambre du 22 mars 1901, le fond du débat, on peut le dire, n'a jamais été porté en discussion. Lors de la constitution du trust de l'Océan (dont la date coïncida avec la formation du ministère Combes), M. Etienne avait prévenu le nouveau ministre du commerce, M. Trouillot, qu'il lui adresserait à la tribune une question relative à la répercussion possible de cette monopolisation de l'Atlantique sur les intérêts français : pour des raisons demeurées inconnues du public, la question annoncée ne fut pas soulevée. Enfin, le 5 décembre 1902, à propos de la loi sur le régime des sucres sanctionnant les résultats de la Conférence de Bruxelles, M. Caillaux, ancien ministre des finances, s'élevant avec force contre les résultats du protectionnisme, condamnait vigoureusement devant la Chambre les trusts et les cartels qui, selon sa propre expression, sont « les enfants du protectionnisme » : ce discours énergique, vivement applaudi sur certains bancs, n'amena qu'une escarmouche sur le tarif des douanes. Et, bien que la question des trusts figure presque en tête du programme de l'une des grandes commissions de la Chambre, il n'est pas à notre connaissance qu'elle ait donné lieu jusqu'à présent à la moindre délibération.

Les motifs d'un pareil silence sont assez faciles à dégager chez beaucoup. Dans l'esprit de la plupart des membres du Parlement, la question des trusts, purement économique, doit être, en premier ressort, tranchée par les économistes eux-

mêmes. C'est de la science que l'on attend les conclusions initiales qui ouvriront la controverse ou permettront au contraire de l'écarter pour s'en tenir au régime de liberté actuelle. Or la science est encore hésitante et ses conclusions sont assez contradictoires. Durant les premières années que l'on s'occupa d'étudier les *trusts*, ce fut, chez les économistes, un vif mouvement d'admiration enthousiaste : enfin la production se disciplinait d'elle-même ! à la guerre des tarifs, à la concurrence effrénée succédait l'âge d'or de l'entente ! Mais depuis le ton a changé. Le concert d'éloges a cessé. La crise industrielle allemande, la situation embarrassée du marché financier de New-York ont montré les vices des syndicats. On parle de réglementation, de suppression même. Et le seul moyen efficace présenté par les économistes dans les divers pays (1) pour réfréner les abus des trusts, c'est l'abaissement des barrières douanières. Nouvelle raison dans un Parlement protectionniste comme l'est à outrance le Parlement français, pour s'empresser d'ignorer la question.

La neutralité de nos Chambres ainsi que les motifs qui l'expliquent sont, à notre sens, également contestables.

Tout d'abord rien n'établit avec certitude que la suppression des tarifs douaniers soit la mesure propre à réprimer les excès des trusts. Les chefs du parti socialiste allemand, Bebel et Bernstein, qui, pour lutter contre la puissance grandissante des cartels, proposaient au Reichstag (2) « de supprimer « les droits sur les marchandises importées et d'en permettre « l'importation en franchise, si des marchandises similaires « sont vendues à l'étranger meilleur marché qu'en Allemagne « par des associations de vente allemandes (syndicats, trusts, « cartels) » commettaient, suivant nous, une grave erreur de tactique. Le président Roosevelt s'en est prudemment gardé, ainsi que nous le verrons plus loin (3).

(1) C'est notamment la solution que MM. Raffalovich, Yves Guyot et Raphaël-Georges Lévy avaient fait adopter, en 1900, par le Congrès international du commerce et de l'industrie et que M. Raffalovich préconise à nouveau dans sa brochure (p. 179).

(2) Séances des 30 octobre, 4 et 5 novembre 1902, V. le compte rendu de la discussion dans Raffalovich, *op cit.*, p. 56 et s.

(3) V. *infrà*, p. 208.

Sans entrer dans le détail de ce débat économique, on n'aperçoit point en effet que, s'il est exact que les droits protecteurs favorisent la création et le développement des coalitions, il y ait cependant, dans la réalité des choses, une corrélation *nécessaire* entre l'existence des trusts et celle du tarif des douanes (1). La démonstration la plus décisive (2) en est fournie par l'Angleterre où, malgré le traditionnel *free trade*, les ententes de producteurs ne laissent pas que de pulluler en innombrable quantité (3). Avec la suppression du droit d'entrée, le trust, de national, deviendrait international, en admettant qu'il ne le soit pas déjà (4). Que gagnerait-on à ce changement ? — Il n'est donc pas indispensable, pour juger de l'opportunité d'agir ou de ne pas agir contre les coalitions industrielles, de remettre en question le régime douanier lui-même ; et cette constatation, hautement proclamée, soulagerait d'une arrière-pensée, qui entrave leur initiative, bien des chefs de parti de la politique républicaine française.

Nous ne croyons pas plus justifié, d'autre part, d'attendre, au sujet des trusts, le verdict un peu languissant de nos collègues économistes. Economie politique et politique ne sont nullement synonymes et celle-ci n'a pas toujours à prendre le mot d'ordre de celle-là. L'opinion contraire est aussi exagérée

(1) V. en ce sens Beardsley, *The tariff and the trusts, Quarterly journal of Economics*, Boston, mai 1901 et Dolléans, *op. cit.*, p. 273 et s. ; V. aussi aux Etats-Unis, la déclaration du sénateur Hoar, citée *infrà*, p. 208 et pour la Russie, la circulaire du ministère des finances, *in fine* (Raffalovich, p. 203-204).

(2) On peut citer encore, à titre d'argument, l'existence de trusts dans les pays protectionnistes, sur des matières non protégées par les droits de douane : il en est ainsi notamment du cartel houiller allemand, le plus florissant d'Allemagne, bien qu'aucun droit protecteur n'existe sur l'entrée du charbon dans ce pays. (J. Méline, *Les cartels et le libre échange*, dans la *République française*, 18 septembre 1903).

(3) V. les listes copieuses des trusts anglais fournies par MM. Dolléans, p. 280 et s., et Raffalovich, p. 73 et suiv., d'après l'ouvrage de Macrosty, *Trusts and the State*, Londres, 1901.

(4) C'est pourquoi lorsque, au cours de la discussion du dernier budget, M. Rouvier, ministre des finances, menaçait d'un abaissement éventuel de la barrière douanière les raffineurs de pétrole qui, à l'abri des droits d'entrée, ont édifié en France sur le « gaz du pauvre » des fortunes considérables, il ne pouvait penser bien sérieusement que cette mesure libérerait notre marché national des agissements de la *Standard Oil* et des courtiers de l'Américain Rockefeller (Cf. Dolléans, p. 243 et les références citées). V. à ce sujet la gravure allégorique du *Times* de Minneapolis, reproduite par la *Revue*, 1er octobre 1903.

que la fameuse théorie marxiste de la conception matérialiste de l'histoire. Non, il n'est pas exact de prétendre que le célèbre « enrichissez-vous » soit la maxime suprême de toute théorie gouvernementale, s'il est vrai que la science politique ait pour objet propre de découvrir les règles tendant à faire vivre les hommes en harmonie sous l'égide d'un même Etat.

Pour appuyer cette assertion sur une argumentation convaincante, il n'y aurait qu'à accorder un coup d'œil aux questions qui, à l'heure actuelle, divisent la France en deux camps. Bien des préoccupations matérielles, sans doute, s'abritent derrière les querelles religieuses : personne ne niera cependant le caractère désintéressé de la lutte qui met en présence les partisans du dogme et ceux de la liberté de conscience, les défenseurs de la foi et ceux de la raison. Quelle ligne de conduite dicteraient les économistes à un gouvernement aux prises avec pareilles difficultés ? Et dans les questions mêmes où se trouvent en jeu la production, la circulation, la consommation des richesses, les nécessités matérielles et d'ordre purement pécuniaire sont-elles les seules consultées ? Pour n'en citer qu'une preuve, les voies de communication sont-elles toujours organisées conformément à l'entente exclusive des besoins économiques ? Ne subissent-elles pas entre autres, au voisinage des frontières, des tracés spéciaux dictés par les intérêts de la défense nationale ? Ces exemples qui nous viennent à l'esprit pourraient être multipliés à l'infini, tant la politique a de raisons de faire que l'économie politique ne connaît pas.

Il *peut* donc y avoir une question *politique* des trusts distincte des problèmes économiques qu'ils soulèvent. Nous ajouterons qu'il *doit* en être ainsi dans un pays démocratique, lorsqu'il a quelque souci de la conservation des principes fondamentaux sur lesquels son organisation repose.

Les Etats-Unis d'Amérique en font aujourd'hui la douloureuse expérience. La République de Washington semblait, depuis cent ans, bâtie sur de solides assises. Les peuples de l'Europe, pour s'affranchir, enviaient et empruntaient ses institutions libérales. Que reste-t-il, grâce aux trusts, de cette démocratie fameuse ? A la liberté républicaine se trouve substituée la domination de l'argent, asservissant sous le poids des dollars

les rouages vitaux de l'Etat lui-même ; à l'égalité républicaine succède l'insolence d'une ploutocratie de milliardaires ; enfin, loin de la fraternité républicaine qui tend à s'épanouir, dans nos pays, en un merveilleux élan de solidarité humaine, le régime des trusts conduit à la mobilisation de toutes les forces capitalistes en face des travailleurs syndiqués, à la violente lutte des classes, à la révolution sociale sanglante.

La situation actuelle des Etats-Unis, aux différents points de vue que nous venons d'esquisser, ne saurait faire, en France, l'objet de trop d'observations (1). Car de tous les despotismes sous les efforts desquels sont susceptibles de s'effondrer les nations démocratiques, Plutus est, à coup sûr, le plus répugnant des tyrans.

La perte des Américains tient à leur conception actuelle du gouvernement et de l'Etat. On peut avancer cette affirmation sans craindre le reproche d'attribuer aux idées abstraites une influence excessive sur la destinée des nations.

En France, notre théorie moderne du rôle social de l'Etat découle, par l'intermédiaire de la Révolution, de la philosophie du XVIIIe siècle. Selon Montesquieu, la liberté politique est la garantie des droits naturels. Ceux-ci sont recueillis par la loi civile qui les met en œuvre ; mais ils sont sanctionnés par les droits politiques dont la jouissance consiste dans la mainmise

(1) Peut-être objectera-t-on que la « modestie » des trusts d'Europe est loin d'être comparable à la puissance des trusts américains. Nous répondrons que l'on ne saurait assez se prémunir à l'avance contre les ententes industrielles. Formées dans l'ombre, à l'insu de tous, elles éclatent au grand jour quand elles triomphent et quand il est trop tard pour lutter contre elles. Au moment où nous écrivons, selon M. Mélins lui-même (*La République*, 22 août), « nous serions à la veille d'une formidable concentration de toutes les grandes sociétés houillères européennes ». Et le « grand-père des trusts » (puisque le « père du protectionnisme ») s'inquiète des folies de grandeur de ses petits enfants : « le jour où une « semblable organisation essaierait de se former, il est facile de prévoir qu'elle « verrait se dresser en face d'elle tous les intérêts menacés qui feraient immédia- « tement appel aux pouvoirs publics pour les protéger... Ne laissez pas dire aux « adversaires des ententes industrielles qu'il n'y a pas de milieu entre la concen- « tration de la vente et le monopole absolu, qu'il n'est pas de bon cartel et qu'il « faut tous les condamner en masse. »

des citoyens sur les pouvoirs publics : et c'est là précisément ce que nous appelons liberté politique ou « liberté » tout court. L'Etat n'existe que pour la sauvegarde du droit individuel. De cette mission de l'Etat découle, avec la mesure de ses forces, la direction qu'il doit leur donner. L'Etat doit être plus puissant que les divers citoyens isolés, afin qu'arbitre commun des énergies individuelles il puisse les harmoniser et départager les conflits. Il doit être plus puissant que les diverses collectivités qui se fondent dans son sein, afin d'éviter que les divers citoyens isolés ou que les collectivités plus faibles soient écrasés par de pareils groupements. Cette notion supérieure de l'Etat a fondé et légitimé les mesures prises dans notre pays par tous les régimes politiques, monarchiques ou autres, à l'encontre des associations religieuses. Le même principe de droit public suffirait pour éveiller en France et justifier, le cas échéant, une action très ferme contre les trusts.

En Amérique, c'est bien différent. « Les Américains se font « du gouvernement une notion plus pratique qu'idéaliste. Ils « le regardent comme une machine dont le but est de protéger leur bien-être. Ils le laissent voler tant que les vols « publics ne gênent pas les affaires privées : mais l'impardonnable crime pour les gouvernants, c'est de nuire aux *affaires*. « Le parti républicain, depuis qu'il règne, a confirmé la nation « dans ces sentiments : il ne s'est pas posé comme le parti « d'une idée, mais comme le parti de la prospérité. Il a mis « sur sa bannière : Richesse et Aisance..... » (1). Que telle soit la raison d'être de la puissance des trusts et de la chute de la démocratie américaine, l'histoire politique des Etats-Unis, au cours de ces dernières années, est là pour en témoigner.

La ploutocratie américaine qui, sous des présidents sévères, avait dû se contenir jusqu'alors, commença à se donner libre carrière au temps du Président « démocrate » Cleveland. Jamais la corruption politique ne s'était affichée avec un pareil cynisme (2). L'élection du 3 mai 1896, qui consacra la défaite

(1) Lettre des Etats-Unis, dans le *Temps*, 1er novembre 1902.
(2) Le *Temps*, Bulletin de l'étranger, 16 juin 1903.

des « démocrates » et amena au pouvoir le parti « républicain » réalisa le triomphe définitif des *businessmen* (1). Jusqu'au 14 septembre 1901, jour où il tomba sous le poignard d'un anarchiste, le Président Mac-Kinley fut la créature des milliardaires, et abrita derrière la Maison Blanche les brasseurs de *trusts* et de *combinations* industrielles.

L'homme que le jeu normal de la constitution appelait à sa place à la suprême magistrature, le Vice-président Théodore Roosevelt n'était pas sans inspirer à la faction dominante de vives appréhensions. Issu d'une des vieilles familles hollandaises qui contribuèrent à fonder la République américaine, il appartenait par ses relations, par sa fortune, à cette jeune aristocratie new-yorkaise dédaigneuse des parvenus « nouvelles couches ». Et il avait déjà témoigné sa manière de voir à l'égard des trusts par des preuves inquiétantes : étant gouverneur de l'Etat de New-York, l'année précédente, il avait fait rédiger, sous son inspiration, un projet de loi destiné à remplacer la législation existante sur les sociétés par actions, et qui porte le nom de *The New-York Business Companies Act, 1900* (2). Cette loi très rigoureuse, entre autres dispositions, astreint les sociétés à une large publicité et réglemente très strictement la création des actions d'apports : double précaution visant directement les trusts, qui vivent de clandestinité et où, comme nous le verrons, le capital social se trouve littéralement « dilué » par de fantastiques majorations d'apports. Le nouveau Président était donc suspect, et l'on pourrait même se demander comment, en 1900, le parti républicain avait pu songer à le porter à la vice-présidence, si l'on ne savait que cette fonction toute honorifique constitue pour celui que l'on y place une chaîne dorée. Les Américains savent y annihiler les énergies dont ils ont ombrage. Depuis la guerre de Cuba, où Théodore Roosevelt s'était distingué à la tête des *rough riders*, sa popularité grandissait : la Vice-pré-

(1) Cf. notamment à ce sujet Jenks, *The trust Problem*, New-York 1900 et la citation faite par M. Raffalovich, *op. cit.*, p. 103. M. Edward Scherwood Meade dans un savant article sur l'aspect financier du problème des trusts (*Annals of the American Academy of political and social science*, 1900) indique bien que le mouvement réel des trusts ne date que de 1898.

(2) V. pour détails sur ce projet Raffalovich, *op. cit.*, p. 108 et s.

sidence devait l'immobiliser pour quatre ans ; l'assassinat de Mac Kinley lui donna le grand premier rôle.

Dès son message de 1901, la question des trusts est posée devant l'opinion. Il ne le fait pas sans modération. « Beaucoup « de ceux » dit-il « qui se sont fait une vocation de dénoncer « les *combinations*, dont le nom populaire est celui de *trusts*, « font appel à la haine et à la peur. En présence des nouvelles « conditions industrielles, l'histoire entière du monde montre « que la législation ne sera ordinairement ni sage, ni efficace, « si elle n'est pas entreprise après une enquête faite avec « calme et de sang-froid. Mais, ajoute-t-il avec fermeté, « d'autre part, il est exact qu'il y a de grands et sérieux abus. « Il ne faut pas interdire le groupement et la concentration, « mais les surveiller et, dans certaines limites raisonnables, « les soumettre au contrôle de la réglementation. Le but de « ceux qui cherchent l'amélioration sociale devrait être de « purger de la fraude le monde des affaires, tout comme « d'écarter du corps politique les crimes de violence. Notre « droit et notre devoir est de voir que les grandes corporations « fonctionnent en harmonie avec nos institutions... »

Si prudentes et mesurées qu'étaient ces paroles, elles n'en contenaient pas moins une déclaration de guerre. Parler de réglementer les *trusts*, de mettre un frein à leur essor, dénoncer les fraudes, c'était porter un coup direct à l'omnipotence des milliardaires. Ceux-ci se préparèrent au combat. Et il faut avouer qu'ils disposaient des plus formidables atouts.

Les statistiques des trusts sont difficiles à dresser, tant ces combinaisons tiennent à demeurer dans l'ombre. Les derniers chiffres publiés donnent cependant un aperçu que l'on peut adopter comme approximatif. En 1897, d'après une statistique de M. Byron Ev. Holt, il existait 172 trusts ayant un capital de deux milliards 294 millions de dollars en actions ordinaires, 371 millions en actions privilégiées, 314 millions en obligations. Ce chiffre est doublé l'année d'après (4 milliards 248 millions en actions ordinaires, 870 en privilégiées, 714 en obligations). En 1899, il vient s'ajouter 1.679 millions en actions ordinaires, 750 en actions privilégiées, 229 en obligations. Et le *Moody's Manual of Corporation Securities* qui, pour les années suivantes, donne la liste des trusts organisés

depuis le 1er janvier 1899 et dont le capital atteint au moins 10 millions de dollars, accuse un chiffre total (1) de 4 milliards, 318 millions de dollars.

Tel est le redoutable adversaire auquel, dressé par une longue expérience des chasses à la grosse bête dans les forêts du Far West (qu'il a pris lui-même plaisir à conter), le Président Roosevelt allait courageusement s'attaquer.

Le gain d'un combat, disent les tacticiens, dépend du terrain sur lequel on doit attirer l'ennemi. La lutte contre les trusts compte déjà, en Amérique, de nombreux champs de bataille. Tour à tour d'ordre constitutionnel, économique, législatif, judiciaire, financier, elle se livre en dernier ressort, à l'heure où nous écrivons, devant le suffrage universel, dans le champ clos de la prochaine élection présidentielle (1904). Elle est devenue ce qu'elle devait être : purement électorale et politique.

*
* *

La pensée initiale du Président (message de 1901) était d'obliger les trusts à une grande publicité. Il voit tout d'abord dans cette obligation un acte de réglementation : « l'un des « principaux abus est une capitalisation excessive, et des efforts « sérieux doivent être tentés pour les corriger... Lorsque des « hommes reçoivent du gouvernement le privilège de faire « des affaires sous la forme corporative, qui les dégage de la « responsabilité individuelle et leur permet d'appeler dans « leurs entreprises le capital du public, ils devraient le « faire sur la base de renseignements absolument véridiques « concernant la valeur de la propriété dans laquelle ce capital

(1) Pour le détail, voir Raffalovich, *op. cit.*, p. 130 et s. — La statistique des trusts dressée en septembre 1902 par le Comité démocrate relevait 287 trusts accusant un chiffre de 35 milliards, et même de 40, en y comprenant les trusts de la viande et du charbon, alors en formation. — D'après les documents produits par le *Journal of commerce and Commercial Bulletin*, M. le docteur Rubinow évalue le total des syndicats constitués entre 1899 et 1901 à 33 milliards de francs (*International Socialist Review*, Chicago, 1902). Un ingénieux calculateur de New-York a constaté que dans le cours de ces dernières années le groupe Morgan a amalgamé, trusté, un capital équivalent au versement d'un dollar par minute depuis le commencement de l'ère chrétienne, c'est-à-dire plus de 5 milliards de francs.

« doit être engagé... Un premier point essentiel dans la déter-
« mination du traitement à appliquer est la connaissance des
« faits et la publicité. ». Cette publicité, d'autre part, affecte encore, dans l'esprit du Président, le caractère d'une mesure préjudicielle, destinée à préparer éventuellement des actes défensifs ultérieurs : « Dans l'intérêt du public, le gouverne-
« ment devrait avoir le droit d'inspecter et d'examiner les
« agissements des grandes compagnies engagées dans les
« affaires sur le territoire de plusieurs Etats. Les remèdes
« subséquents, sous forme de réglementation ou de taxation,
« ne peuvent être déterminés qu'après que la publicité a été
« obtenue... » On le voit, l'idée directrice qui se retrouve dans le premier message n'est autre que celle qui avait dicté le *New-York Companies Act*.

Toutefois, dès le début, une grave difficulté surgissait, sur le terrain *constitutionnel*. Et la question qui se posait était si grave, qu'il fallait remonter jusqu'au temps de Lincoln et de la guerre de Sécession pour la rencontrer telle qu'elle se présentait. Elle consistait, écrivait excellemment, à l'époque, M. Henri Bargy (1), « dans l'irréductible antithèse, dans l'inso-
« luble conflit de la *souveraineté nationale* et des *souverainetés*
« *locales* ». Le Président Roosevelt, « le Lincoln des trusts », allait apprendre à ses dépens comme quoi il est plus compliqué de légiférer pour l'ensemble de la Confédération que pour l'un des Etats en particulier, fût-ce l'Etat de New-York lui-même.

En effet, la souveraineté de chacun des Etats de l'Union sur son propre territoire est, en principe, absolue. « Aux Etats-
« Unis, comme leur nom l'indique, il y a 45 Etats dans
« l'Etat ». La souveraineté locale n'est limitée en faveur du gouvernement fédéral que par des stipulations expresses insérées dans la Constitution. Or, la législation industrielle, dont ressortent les trusts, relève des gouvernements locaux. Pour permettre au gouvernement fédéral de légiférer en matière industrielle, il ne fallait donc rien moins qu'un amendement à la Constitution, avec toute la procédure longue et compliquée de la révision, moyennant le consentement des deux tiers au moins des Etats.

(1) Lettre des Etats-Unis, le *Temps*, 23 octobre 1902.

Cette nécessité constitutionnelle, le Président l'avait aperçue *ab initio* et le message de 1901 y fait déjà allusion. Elle ne lui apparaissait pas alors comme une difficulté insurmontable, et il allait la soumettre directement au peuple américain lui-même, dans la grande tournée de conférences qu'il avait le projet d'entreprendre au cours des vacances de l'été 1902. Le Président Roosevelt est un orateur infatigable. Il a en lui l'étoffe d'un Gladstone. Une caricature récente, parue dans un journal des Etats-Unis, le représente, voyageur, en face d'un geyser : « Il jaillit une fois par minute », explique le cicerone. — « Que ne puis-je en faire autant ! » soupire le Président, navré. Dès le début de sa présidence, il avait le dessein de mettre son éloquence au service de sa campagne contre les trusts.

A la fin d'août 1902, de son *home* d'été d'Oyster-Bay, près New-York, il accomplit une première et rapide tournée oratoire à Providence, à Boston et dans quelques autres parties de la Nouvelle Angleterre. Devant des foules en délire, il prit à partie, avec vigueur, l'ennemi. Il indiqua aussi le remède qu'il croyait efficace. A Providence, il déclarait notamment, en propres termes, que « la nation doit, par des mesures légis-« latives, arriver à exercer son contrôle sur les trusts et que, « s'il devenait évident que la Constitution n'autorisât pas à « légiférer sur la matière, le but serait atteint *au moyen d'un* « *amendement constitutionnel* » (1). Puis, après de longs entretiens avec les principaux sénateurs du parti républicain à Oyster-Bay, il partit pour un nouvel et grand « circulaire » à Chicago, Cincinnati et le Far West, haranguant les citoyens

(1) V. le *New-York Herald*, 17 septembre et jours suivants. « Je crois », dit le président Roosevelt dans son discours du 2 septembre, « qu'on peut faire quelque chose par une législation nationale. Quand je fais cette déclaration, je vous prie de noter mes expressions. Je dis : je crois. Il n'est pas en mon pouvoir de dire : je sais. Quand je vous parle de mes propres fonctions exécutives, je peux vous dire avec certitude ce qui se fera et ce qui ne se fera pas. Maintenant que je parle des actes d'autrui, je puis seulement dire que je crois qu'on peut faire quelque chose par une législation nationale. Je crois qu'on le fera. Je pense que nous pouvons obtenir des lois qui accroîtront sensiblement le pouvoir du gouvernement fédéral sur les corporations, mais, messieurs, je crois fermement qu'on devra faire un amendement à la Constitution, qui investisse le gouvernement fédéral d'un pouvoir supplémentaire pour traiter avec les corporations. Cela ne se fera ni sans beaucoup de peine ni sans beaucoup de temps ».

du haut de la plate-forme de son wagon présidentiel, soutenu par une presse enthousiaste, qui le représentait tous les jours dans des dessins symboliques et sous les formes les plus variées, comme écrasant le dragon maudit. *Curb the trusts*, tel était le mot d'ordre qui flottait à la bannière du parti républicain (1).

Un accident subit — une blessure à la jambe — interrompit ce voyage triomphal. Rentré à Oyster-Bay pour se guérir, le président n'en sortit plus. Il est hors de doute que, dans cette retraite il fit, au sujet de l'amendement à la Constitution, de salutaires réflexions. C'est qu'en effet les Américains ont une telle vénération pour la charte initiale de leur vie politique, qu'ils ont mis un certain point d'honneur à n'y toucher pour ainsi dire jamais. Pour réussir à y introduire le mémorable amendement qui conférait aux noirs des droits politiques (2) il a fallu les convulsions d'une longue et sanglante guerre. « Au seul mot d'amendement à la Constitution, « l'esprit conservateur du pays se montra rétif, et M. Roose- « velt, qui avait foncé tout droit, se trouva seul en avant de « son parti et en avant de l'opinion » (3). En outre, de même que Lincoln en 1850, il se heurtait au respect superstitieux des libertés locales et des institutions particulières. L'histoire des Etats-Unis nous montre que ce n'est jamais qu'après une crise terrible que les attributions du gouvernement central, « force transformatrice », sous la pesée des besoins communs et des pensées générales, l'emportent sur la « force conservatrice », reste de l'éparpillement colonial réfugié derrière les souverainetés territoriales des Etats.

Le Président « s'en aperçut, se tint coi, et reparut au bout « de quelque temps dans une attitude moins téméraire » (4). Ce fut à l'occasion du message du 4 décembre 1902, pour la nouvelle année présidentielle. Les trusts y sont dénoncés avec plus d'énergie qu'auparavant : « l'expérience d'une année,

(1) V. notamment sur toute cette période le *New-York Herald* d'août-septembre 1902.

(2) Amendement sur lequel certains Etats proposent maintenant de revenir en partie.

(3) H. Bargy, lettre des Etats-Unis, le *Temps*, 2 février 1903.

(4) *Id. ibid.*

« dit-il, a accentué le désir des mesures que j'ai proposées « alors... » La revision de la Constitution y est encore mentionnée comme remède ; mais ce n'est que pour mémoire, en quelque sorte à titre *subsidiaire*, pour le cas où le Congrès se trouverait impuissant à légiférer dans la sphère qui lui est propre. L'amendement constitutionnel n'apparaissait plus « qu'à « titre de possibilité peu probable et de pis aller auquel on « n'aurait recours qu'*in extremis* » (1). Un mois après, le Président faisait un dernier pas, en publiant un communiqué officiel sur son attitude personnelle vis-à-vis des projets de lois contre les trusts. Il n'y faisait même plus allusion à un amendement à la Constitution : il se contentait de recommander au Congrès le vote des lois de réglementation que la Constitution actuelle permettait de faire.

Du terrain *constitutionnel*, la lutte contre les trusts se trouvait transportée sur le terrain *législatif* pur. C'est la seconde période de cette longue et ardente bataille.

*
* *

En même temps qu'il quittait la voie constitutionnelle, à ce début de 1903, le Président laissait également derrière lui une idée concurremment émise, au cours de l'année précédente : celle d'affaiblir la puissance des trusts au moyen d'un abaissement du tarif des douanes.

L'idée, à vrai dire, ne lui était pas personnelle. Il disait déjà, dans son premier message, que « la création des grandes fortu- « nes corporatives n'est pas due au tarif douanier ». Toutefois, en août 1902, alors que le parti républicain, désireux de trouver une cause efficace, cherchait à faire flèche de tout bois, les libre-échangistes de l'Union relevèrent la tête ; ils recommandaient la concurrence étrangère, c'est-à-dire la réduction des droits de douane, comme le remède contre le monopole intérieur. « On tâchait de persuader à la masse des consom- « mateurs que pour faire baisser le prix des denrées, élevés « par les trusts, il fallait admettre les produits européens ; et « les libre-échangistes purent espérer pendant quelques mois

(1) *Id. ibid.*

« qu'un mouvement d'opinion *antitrustique* allait crevasser la « muraille de Chine du tarif prohibitif actuel » (1).

L'illusion ne fut pas de longue durée. Déjà, au cours de sa tournée de septembre, le Président Roosevelt luttait contre cette idée (2). Dans son message de décembre, il la répudia solennellement : « la diminution des tarifs des droits d'entrée, comme « moyen de remédier aux maux engendrés par les trusts, serait « entièrement inefficace. Le seul rapport qui existe entre les « tarifs et les formidables corporations dans leur ensemble, « c'est que les tarifs rendent les manufactures prospères et le « remède à l'aide des tarifs, qui a été proposé n'aura simplement « d'autre effet que de rendre les manufactures peu prospères. « Réduire les tarifs, en guise de mesure hostile aux trusts, ce « serait hâter, provoquer la ruine des compétiteurs plus faibles « qui luttent contre ces mêmes trusts... » En définitive, le Président Roosevelt déclarait que « la question de la réglementa- « tion des trusts est une question distincte de la revision des « tarifs » (2). Après lui, le sénateur Hoar, leader du parti républicain et auteur des projets de loi contre les trusts, disait au Sénat : « Si vous exemptez de droits d'entrée les produits « d'un trust, vous ne faite que hâter le monopole du trust en « ruinant ses rivaux qui sont plus faibles que lui, et vous « détruisez les industries individuelles des États-Unis au profit « des industries monopolisées de l'étranger. Je ne m'étonne « pas que la remise des droits de douane ait semblé un remède « à quelques honnêtes gens, mais j'estime que c'est un moyen « qui ne supporte pas l'examen. En tout cas, je pense que je « puis en trouver un meilleur qui, lui, ne sapera pas le régime « même auquel le pays doit sa prospérité présente... » (3).

Il nous reste à savoir quelles étaient les mesures législatives que préconisait ainsi le parti républicain, par l'organe de son plus grand orateur, et le sort qu'elles eurent devant les représentants du peuple américain.

(1) *Id. ibid.*

(2) Voir notamment son discours à Cincinnati, *New-York Herald*, 22 septembre 1902.

(3) V. encore dans le même sens, et plus récemment, son discours à Minneapolis, rapporté dans le *Temps* du 6 avril 1903.

*
* *

La période parlementaire de la lutte contre les trusts s'étend du mois de janvier jusqu'au 4 mars dernier, époque à laquelle prit fin le 57e congrès des Etats-Unis. Les projets sur les combinaisons se multiplient : certains réussissent ; d'autres échouent Mais avant de dire en deux mots lesquels ont reçu consécration, une question préjudicielle se pose. Ce qui avait arrêté le Président, au début dans ses visées législatives, c'est l'objection constitutionnelle : impossibilité de rendre des lois fédérales dans la matière du droit industriel, du ressort exclusif des législations d'Etat. Comment l'obstacle, d'apparence insurmontable, a-t-il pu être franchi ?

Il fut, non franchi, mais tourné, grâce aux conseils éminents d'un juriste de premier ordre, l'attorney général Philander A. Knox, dont les fonctions correspondent à peu près à celles de notre ministre de la justice. Napoléon avait coutume de dire, lorsqu'il voulait abattre un ennemi dangereux: « Lorsque je suis embarrassé, je m'adresse à Merlin ; il me trouve un texte ». Depuis Philippe le Bel, les légistes ont toujours été du côté du pouvoir central contre toutes les prééminences et contre toutes les féodalités. Si le Président Roosevelt est le « Lincoln des trusts », l'attorney général Knox en est le Nogaret. Homme de loi consommé, avec une prodigieuse fertilité d'invention juridique, il écarte la question constitutionnelle où s'enlizait le Président, pour se placer en face de la *lex ferenda* et de la *lex lata*. Un discours public (novembre 1902), une consultation sous forme de lettre ouverte, au sénateur Hoar et au député Littelfield, auteurs des projets de lois contre les trusts (janvier 1903) indiquaient la marche à suivre pour frapper d'un coup mortel les syndicats monopolisateurs, sans avoir à recourir à un amendement de la Constitution (1).

Son opportune intervention consista à rappeler que si la

(1) Sur tous les événements qui vont suivre on consultera, au jour le jour, la collection des trois grands journaux américains, le *New-York Herald*, le *New-York Journal* et *the Sun*, en observant que le *Herald* soutient la campagne présidentielle tandis que le *Sun* est acquis à la cause des grands trusts.

Constitution n'autorise pas le gouvernement central à légiférer en matière *industrielle* proprement dite, elle lui confère le règlement des *relations commerciales* d'Etat à Etat, ce que les Américains appellent l'*Interstate commerce*. Le droit qui gouverne les relations économiques sur l'ensemble du territoire américain, l'*Interstate commerce law*, est au premier chef, du droit fédéral (1). On voit l'aboutissant de ces prémisses. Le trust, en tant que fabricant, qu'industriel, reçoit les lois des Etats où travaillent ses ouvriers ; mais en tant que commerçant, traficant, vendeur ou surtout *expéditeur*, il relève de la nation.

Cette dernière conclusion était pleine de dangers pour les trusts. Car ainsi que M. Knox le montrait, la force monopolisatrice des syndicats provenait en grande partie des faveurs spéciales qui leur étaient consenties par les grandes compagnies de chemins de fer. On s'en était aperçu notamment lors de la constitution du trust de l'Océan, en 1902, sous l'égide du trust de l'acier; les deux trusts liaient partie avec les compagnies de chemins de fer, qui devaient leur consentir des tarifs particulièrement modérés. « Les faveurs reçues des compagnies « de transport par les grands syndicats au détriment de leurs « rivaux, affirmait l'attorney général, se sont élevées à une « somme qui représente plus que l'intérêt du capital syndi- « cal... » Or il est dans les attributions du pouvoir fédéral de veiller à ce que les prix des tarifs soient appliqués sans faveur et sans distinction de clients, gros ou petits, des compagnies de transport. Il suffisait donc pour atteindre les trusts, de mettre en jeu le droit de surveillance qui appartenait au Congrès. La bataille, engagée sur ce terrain, fut gagnée en un revers de main. Le 3 février, le Sénat adoptait, à l'unanimité, le bill Elkins interdisant les réductions de tarifs et autres faveurs accordées par les compagnies de chemins de fer à des corporations ou à des particuliers ; le 13, la Chambre des représentants le votait à son tour, par 241 voix contre 6. Et pour fixer la légalité de cette mesure, un arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis, surgissant à propos, reconnaissait au gouvernement fédéral le droit d'intervenir dans les opérations com-

(1) V. l'*Interstate commerce Act* du 4 février 1887.

merciales effectuées dans les Etats de l'Union, quand ces opérations portent atteinte aux lois fédérales.

C'était un premier succès. Ce ne fut pas le seul. En même temps — et sur un terrain indiscutablement constitutionnel cette fois — le Congrès votait un nouveau bill créant un ministère du commerce et du travail. Cette innovation semblait viser directement les trusts. Il conférait, en effet, à ce ministère, une autorité et un contrôle directs sur les corporations et sociétés, et lui donnait le droit de procéder à des enquêtes sur l'organisation et les opérations des syndicats. La nomination du premier titulaire du nouveau portefeuille (16 février) ne laissa plus aucun doute dans les esprits : c'était le très honorable M. Cortelyon, secrétaire général de la Présidence des Etats-Unis, homme jeune, actif, et tout dévoué aux idées du jour.

Le triomphe fut de peu de durée, et se borna à ces deux mesures. On attendait avec impatience le sort du fameux bill Littelfield, déjà voté par la Chambre des représentants le 9 février, et contenant les dispositions les plus énergiques contre les trusts. Le projet du député du Maine les soumettait au contrôle de la Commission du commerce entre Etats (*Interstate commerce committee*) en obligeant toute corporation, société par actions ou institution similaire à remettre tous les ans à cette commission une déclaration portant sur leur constitution et l'ensemble de leurs opérations (1). Il édictait de fortes amendes pour refus d'informer et fausses déclaration, enfin il renforçait la loi Elkins en frappant également de peines pécuniaires les compagnies de transport qui favoriseraient les trusts ou même voitureraient des produits monopolisés contrairement à l'*antitrust law* (2). Les sentiments du Sénat ne paraissaient guère douteux. Une proposition analogue émanant du sénateur Hoar avait rencontré l'accueil le plus favorable, et le jour même de l'ouverture de la session, le leader républicain s'était fait chaleureusement applaudir lorsque, dans le discours à l'appui de son projet, il déclarait « que les « trusts étaient devenus tellement puissants qu'ils contre-

(1) V. pour plus de détails sur ce projet, Raffalovich, *op. cit.*, p. 121.
(2) La loi Sherman, Cf. *infrà*, p. 214.

« balanceraient le pouvoir du gouvernement et que si leurs « opérations n'étaient pas entravées, ils absorberaient le peu- « ple américain tout entier ». Enfin la Commission compétente avait déposé un rapport favorable. Mais l'ennemi veillait. Depuis novembre déjà, les principaux intéressés dans les trusts avaient retenu des appartements à Washington pour observer de plus près ce qui se passerait au Congrès. Sir John D. Rockefeller, avec une *imperatoria brevitas*, signifia par télégramme aux principaux sénateurs que le projet de loi lui déplaisait.... Et malgré le rapport de la Commission, le bill Littelfield fut repoussé le 2 mars au Sénat par la question préalable. En même temps une obstruction savante continuée jusqu'au 4, date d'expiration de la 57e législature, frappait de caducité les autres projets non encore promulgués (1).

Ainsi finit la lutte sur le terrain législatif. La 58e législature s'ouvrit le 5 mars par un message du Président, muet sur la question des trusts. Le rôle du Congrès était terminé.

Toutefois, en stratège émérite, il ne se retirait pas sans avoir allumé l'amorce d'un combat nouveau, même de deux. Une première motion due à l'initiative du Sénat constituait un encouragement à l'attorney général : elle tendait à hâter la solution de procès engagés par lui contre les trusts devant les tribunaux compétents. D'autre part, la Commission de la marine marchande de la Chambre des représentants refusait au trust de la navigation la subvention fédérale que d'avance il avait escomptée, et ainsi, le frappait de discrédit. De l'enceinte du Parlement, le duel se transportait dans l'auditoire des cours de justice et sur le marché financier de la Bourse à New-York.

*
* *

Il ne faudrait pas croire, en effet, que si le Président Roosevelt, sous l'inspiration de son attorney général, sollicitait des pouvoirs publics des mesures législatives contre les trusts, la

(1) Voir dans les journaux américains les nombreux autres projets sur les trusts présentés au cours de cette brève période, notamment le projet du sénateur Cullow interdisant le commerce dans plus d'un Etat pour les articles fabriqués par les trusts sous des peines pécuniaires considérables (500 à 5.000 dollars).

loi positive en vigueur aux Etats-Unis fut, à leur égard, complètement muette. Au contraire, il existait un grand nombre de textes, quelques-uns très utilisables et dont, concurremment à l'action parlementaire, l'attorney Knox allait, fort opportunément, solliciter l'application devant les tribunaux compétents (1).

Il est en premier lieu toute une série de dispositions que l'on pourrait s'étonner, dès l'abord, de voir laissées de côté au cours de cette lutte. Nous avons déjà mentionné plus haut la loi sur les sociétés (*Companies Business Act*) rendue en 1900 par l'Etat de New-York. L'Etat de New-York n'est pas le seul à avoir édicté ainsi des mesures préservatrices. Vingt-sept Etats ou territoires de l'Union américaine ont adopté une réglementation analogue à l'effet de détruire les *combinations* existantes ou d'empêcher la création de nouvelles ententes. Quinze Etats ont même des dispositions analogues dans leur Constitution. — Pourquoi dès le début, n'avoir pas fait poursuivre les trusts sur le fondement de ces rigoureuses et prohibitives prescriptions ?

La raison en est aujourd'hui connue de tout le globe. C'est que, si la plupart des Etats se sont ainsi insurgés contre les trusts, d'autres leur ont offert une hospitalité généreuse... et intéressée. Le petit Etat de New-Jersey, attenant à celui de New-York s'est taillé, grâce aux trusts, une réputation universelle (2). Sous l'inspiration du grand *boss* des *combinations*, l'avocat Doll — un des leaders des conventions républicaines, par parenthèse — une législation spéciale sur les sociétés par actions, très élastique, a été édifiée : absence de toute responsabilité des directeurs et des administrateurs quant à la composition du capital social ou même quant à sa perte ; augmentation indéfinie des actions ordinaires ou privilégiées ; absence de tout recours des actionnaires lorsque l'assemblée générale s'est prononcée, notamment sur l'approbation des

(1) Il est encore une arme que les tribunaux américains pourraient mettre en jeu contre les trusts, c'est le *droit d'injonction* qui appartient aux cours d'Equité, en l'absence de tout texte, en face d'un acte qui, quoique légal, constitue cependant une « nuisance » générale (Circ. du *Musée social*, avril 1899).

(2) Lire à ce sujet le *Matin*, 10 septembre 1902 et un article de M. de Norvins, *la Folie des trusts*, dans la *Revue* (15 janvier 1903).

apports : on croit rêver ! Une seule condition importante est exigée par l'Etat de New-Jersey : l'obligation pour les sociétés d'avoir résidence légale sur son territoire et d'y tenir ses assemblées générales. Mais si l'on considère que Trenton, dans le New-Jersey, n'est séparée de New-York que par la simple rivière Hudson, et que des agences spéciales fondées dans cette ville prennent pour leur compte toutes les obligations légales depuis la fondation jusqu'aux assemblées d'actionnaires, on aperçoit que le New-Jersey sert de refuge à toutes les pirateries. Des trusts milliardaires qui s'étalent fièrement à New-York ont leur siège social, leur grand livre, leurs assemblées représentées au delà de l'Hudson par une chambre d'hôtel, un carnet de poche, de gaies réunions de quelques joyeux commis subalternes, les mêmes pour tous. La *Corporation Trust Companies* représente, de cette manière, 1.200 sociétés ; *New-Jersey Company* en abrite 700. *Campden Trust Company*, environ 770. En 1896, il s'était créé à Trenton 834 sociétés anonymes ; en 1901, le chiffre avait doublé. — L'Etat de New-Jersey, pour accorder les chartes sociales, prélève un droit modique qui lui rapporte 8 millions de francs par an et qui couvre 60 0/0 de ses dépenses budgétaires. Et, comme on l'a dit spirituellement, les habitants ne seraient pas loin, non seulement d'être exonérés d'impôts, mais encore de toucher des dividendes de l'Etat, si un autre Etat voisin, le Delaware, faisant concurence, ne s'était mis récemment à promulguer des lois encore plus . . . « libérales » que celles du New-Jersey.

On comprend qu'à côté de pareils « nids de vautours » les législations des Etats honnêtes pûssent demeurer lettre morte ; et l'on comprend aussi l'acharnement des trusts à revendiquer derrière la Constitution le particularisme local !

Heureusement, à côté de ces législations d'Etat, ainsi réduites à l'impuissance, une loi fédérale existe : c'est la célèbre loi Sherman (*Antitrustlaw*), du 2 juillet 1890 (1) rendue à une époque où les trusts, inquiétants déjà, et malgré la résistance du leader républicain Blaine, n'avaient pas encore la puissance suffisante pour pouvoir, comme ils le font maintenant,

(1) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1891, p. 806.

entraver les *bills* du Congrès. Cette loi, dans son article 1er, déclare : « Est illégal tout contrat, arrangement, sous la forme « de trust ou autrement, ou entente quelconque en vue d'une « limitation de trafic ou de commerce entre les divers « Etats (1) ou avec les pays étrangers ». La sanction maximum est un emprisonnement d'un an et une amende de 5.000 dollars, la confiscation des marchandises. Et l'article 7 donne compétence à toute cour de circuit dans le ressort de laquelle le trust résidera ou sera trouvé, quel que soit le chiffre en litige. — La loi Sherman, maintes fois invoquée, était restée presque inappliquée pendant dix ans (2), si bien qu'à la longue elle paraissait abrogée par la désuétude (un peu comme nos dispositions anciennes relatives aux congrégations), au point que le gouvernement en sollicitait le renouvellement auprès des assemblées fédérales. Mais pourquoi, puisqu'en définitive elle existait, n'en pas tenter la mise à exécution devant les cours de circuit ? Tel fut le raisonnement de l'attorney général. Et il agit avec vigueur.

Une grande habileté dans le choix de l'adversaire lui valut le succès. S'attaquer aux trusts anciens était une entreprise difficile. Ne fallait-il pas s'en prendre plutôt aux trusts tout récemment constitués, dont les actions n'étaient pas encore classées? mieux encore, aux trusts en formation ? — la tactique était de bonne guerre; et c'est ainsi que deux *combinations* furent désignées pour recevoir les coups : le trust des chemins de fer du Nord et le trust de la viande de bœuf. Le premier était une société au capital nominal de 240 millions de dollars qui devait faire fusionner, par absorption de leurs titres, les deux compagnies du Nord, la *Great Northern* et la *Northern Pacific*, émettre des titres en échange des actions rachetées, le tout sous le contrôle de la *Northern Securities Company* (groupe entre les mains de P. Morgan). Le second, le *Beef Trust*,

(1) On voit que la loi Sherman avait été rendue en conformité avec l'*Interstate commerce law*.

(2) En 1892, la *Standard Oil Cy* était condamnée par la Cour de l'Ohio sur le fondement de la loi Sherman ; elle déclara se dissoudre, mais en fait subsista tout aussi puissante qu'avant. La constitutionnalité de la loi Scherman fut mise en doute dès le début par les trusts, ce qui contribua à en énerver l'application.

groupait les huit principales compagnies qui achètent, abattent, parent et vendent la viande ; le siège de ce syndicat était à Chicago. Elles avaient à New-York un représentant qui, sous le nom d'arbitre central, surveillait les comptes de chacun des membres du trust avec les détaillants. L'action contre ce dernier trust présentait des difficultés de preuve considérables (1). Elle réussit néanmoins (2). Dans le même temps, la cour du 8e circuit fédéral à Saint-Paul condamnait le trust des chemins de fer du Nord.

Cette dernière décision présentait une importance considérable par la répercussion inévitable qu'elle devait avoir sur les cours de la Bourse. Grâce à la fusion projetée, accompagnée des procédés « financiers » habituels lors des fondations de trusts, les actions de la *Great Northern* et de la *Northern Pacific* avaient atteint des cours surélevés. Ce fut une panique affolée qui gagna toute la cote des transports. Le 14 avril, il se vendait sur le marché de Wall Street 1.289.316 actions de chemins de fer (3). C'était le commencement de la crise financière des trusts, contre laquelle ils se débattent encore à l'heure qu'il est.

*
* *

Un auteur américain (4) écrit en parlant des *trusts* : « *Hard times squeeze out the water* » (les périodes d'adversité font sortir l'eau). Les ententes industrielles portent en effet, dès leur création même, le poids d'une faute originelle susceptible, à tout moment, de les écraser. C'est ce que les financiers appellent la *stock watering* (dilution de capital) ou *overcapitalisation*. Les décisions judiciaires condamnant les trusts allaient être l'occasion d'un effondrement des cours causé par ces imprudentes pratiques.

(1) V. les deux thèses opposées du trust et de l'attorney général reproduites en substance par M. Raffalovich, p. 122 et s.

(2) V. la décision du juge Grosscup, rapportée par M. Raffalovich, annexe 4, p. 204 de sa brochure.

(3) Le *Temps*, 16 avril.

(4) M. Georges Bolen, cité par M. Raffalovich, p. 140.

Pour comprendre en quoi elles consistent, il est indispensable de se rappeler que le trust constitue en général une superposition de sociétés à capital de plus en plus considérable, avec échange de titres nouveaux contre les anciens titres. C'est ainsi, par exemple, que le gigantesque trust de l'acier (*United States Steel Corporation*) a groupé au début sept sociétés qui étaient elles-mêmes la fusion d'autres entreprises. Or, tout le point délicat consiste dans l'évaluation du capital des compagnies fusionnées.

Lorsqu'une société est englobée par une autre, on concevrait comme tout naturel d'évaluer son capital en prenant pour base la valeur actuelle de son actif réel, dont bâtiments, machines, outillage, marchandises, encaisse métallique, portefeuille, brevets, clientèle, marques et modèles, sont les éléments principaux ; c'est sur cette base que l'on rachèterait ou l'on échangerait les actions de toutes les compagnies anciennes et que l'on établirait celui de la *combination* finale. La capitalisation, dans les trusts, s'est effectuée au moyen d'une méthode très différente et des plus périlleuses, imaginée par Pierpont Morgan.

Le système Morgan part de ce principe que sous le régime savant, quasi scientifique du trust qui discipline la production, une compagnie doit logiquement rapporter des bénéfices plus élevés que lorsqu'elle opérait dans les conditions anciennes. Aussi, suivant ce système, ce que l'on doit prendre en considération pour fixer le capital d'une compagnie, ce n'est plus la valeur de son actif réel, des éléments matériels et immatériels de son capital, mais ce que les Américains appellent l'*earning power* de l'entreprise, c'est-à-dire la force de production de l'exploitation et sa *capacité de faire des bénéfices grâce à la future concentration des entreprises*. On fixe donc à la Société reprise, fondé sur ce rapport hypothétique, un capital nouveau, notablement supérieur à l'ancien, un *sur-capital*. C'est sur ce chiffre que l'on rachète les actions anciennes et que l'on émet les actions de la combinaison nouvelle, du trust qui résulte de la fusion de toutes les sociétés rachetées.

On voit où conduisent les pratiques de la « morganisation ». Le trust émet des titres représentant jusqu'à cinq ou six fois

la valeur de l'actif réel des entreprises fusionnées. Et lorsque ce trust lui-même ne groupe que quelques-unes des compagnies concurrentes, puis qu'il vient, par la suite, à fusionner encore avec un autre trust, l'inflation de capital qui se trouve à la base de chacune des *combinations*, gonflée de l'inflation nouvelle, arrive à des chiffres fantastiques. C'est ainsi qu'au sujet de l'*U. S. Steel Corporation* (le trust de l'acier ci-dessus mentionné) l'on a pu évaluer la portion de capital non représentée par des propriétés réelles : dans chacune des compagnies fusionnantes qui, elles aussi, constituaient déjà des trusts (notamment la *National Steel Company* et l'*American Steel Hoop Company*) la portion de capital représentant, non des apports, mais l'*earning power* était de 270 millions; la majoration additionnelle, dans le trust final, s'élevant, en outre, à 74 millions, l'on arrive au chiffre de 343 millions de dollars de capital « éventuel », de capital « virtuel ». C'est là ce que l'on dénomme capital « délayé » ou capital « dilué », au delà de l'Atlantique ; en deçà, nous l'appellerons de son vrai nom : *capital fictif* (1).

Les conséquences financières d'une pareille situation ne sont pas sans danger. La surcapitalisation a fait monter les cours des actions des compagnies fusionnantes. Pour maintenir le cours initial des actions nouvellement créées en échange, il faut à tout prix distribuer aux porteurs de ces innombrables actions des dividendes en rapport. Il est donc essentiel que, dès le début, l'*earning power* réalise immédiatement tout ce que l'on en attendait, sous peine de voir les cours s'effondrer et la débâcle du trust succéder rapidement à sa formation. Or, il s'en faut de beaucoup qu'il en soit jamais ainsi, et le trust se voit acculé, sitôt constitué, à la nécessité de distribuer à ses actionnaires des *dividendes fictifs*.

Mais ce moyen lui-même, qui est celui cependant des com-

(1) Selon M. Raffalovich, p. 138, on cite fort peu de trusts qui s'en seraient tenus strictement à la capitalisation de l'actif tangible, et l'enquête américaine sur les trusts aurait accusé une dilution de 15 0/0 (402 millions de dollars) dans la fusion des aciéries, mines et hauts-fourneaux, fabriques de tubes, de cercles, de tôles. Le trust de l'Océan s'est constitué au capital de 195 millions de dollars (en y comprenant 75 millions en obligations 5 0/0 dont 25 seuls ont été émis); or les six lignes de navigation entrées dans le trust avaient un capital de 8 millions de livres sterling seulement.

pagnies aux abois, leur est difficilement accessible. Pour payer des dividendes, il faut des billets de banque, de l'or ou de l'argent, de la monnaie. Mais le trust doit d'autre part faire face à de considérables payes d'ouvriers. Enfin troisième charge exigeant un considérable service d'espèces : le lourd fardeau d'obligations que chaque compagnie fusionnée traîne à sa remorque derrière elle. Il est rare en effet que les grandes compagnies de chemins de fer, d'éclairage, de tramways, d'eaux, se bornent à couvrir leurs frais de construction et d'établissements au moyen du capital initial basé sur les actions ; ce capital est absorbé rapidement par les abus et les irrégularités qui se glissent dans l'organisation d'entreprises de ce genre (commissions aux intermédiaires, frauduleuses compensations d'apports, etc.) ; de plus, il est des combinaisons où l'actionnaire n'aura rien à verser. Tout l'argent est demandé, *ab initio*, à des obligations. On en émet pour des millions. On crée ensuite des actions de préférence : autant de capitaux qu'il faut rémunérer à l'échéance du coupon, toujours par de la monnaie, par de l'or, par de l'argent.

Où le trust en trouvera-t-il ? dans le bénéfice de ses exploitations ? ces bénéfices n'ont pas augmenté, et c'est là précisément ce qui fait sa situation critique ; bien plus, dans leurs rapports réciproques, les trusts se payent en papier ; en échange de marchandises, ou de transports, on se règle en obligations ou en actions de trust ; les valeurs s'accumulent par ballots dans les caisses, dans les coffres-forts. L'argent manque.

Inquiet, le trust recourt à des opérations de trésorie équivoques telles, par exemple, que des conversions. C'est ainsi que pour décharger le trust d'une partie de sa dette le groupe Morgan procède, sur le capital de l'U. S. Steel Corporation, à la conversion de 200 millions d'actions privilégiées 7 0/0 en obligations à 5 0/0. Cette opération réduit de 1.500.000 dollars la charge annuelle. Mais l'argent continue à manquer.

On s'adresse alors à des banquiers. On leur donne en gage, contre espèces, tout le papier que l'on a en caisse, à des taux d'escompte démesurés. Mais bientôt le crédit se lasse. Les banquiers réclament avec insistance que les valeurs mises en gage leur soient remboursées. L'argent manque.

On recourt enfin à un nouvel emprunt. Payant d'audace, on galvanise l'opinion publique par la publication de rapports imaginaires, de bilans fantaisistes. On lance une dernière émission d'obligations. On sollicite tous les marchés du monde (1). On essaye d'attirer à New-York l'or européen. Il en vient de divers côtés, notamment de Hollande, et des compagnies d'assurances américaines comme l'Equitable, la Mutual Life qui étendent sur tout le globe leurs lucratives opérations. Mais ce filon lui-même s'épuise (2). Le gouffre des dividendes, des revenus, des salaires est toujours là béant. L'argent manque...

Vienne une décision telle que celle de la Cour du circuit Saint-Paul : ce sera la panique, la « hideuse panique », le « krach funèbre ». L'eau « va sortir, au cours de cette période d'adversité ». N'étant plus soutenue par rien, la cote des actions s'effondre. La journée du 4 août dernier marque une date néfaste dans l'histoire des trusts. Des liquidations forcées, dues à des demandes inopinées de remboursements d'avances et la nouvelle de la démission du milliardaire Schwab, le successeur de Carnegie à la tête du trust de l'acier, provoquent l'écroulement des cours. Les ventes de la journée du 5 atteignent les chiffres de 1 million 115.000 actions. On assiste à des chutes retentissantes. La compagnie du *Lake Superior* dont les actions valaient globalement sur le marché, en 1902, 155 millions de francs, ne représentent plus, au cours d'août, que 10 millions. Les actions de 100 dollars du trust de l'acier tombent à 22 dollars. Les *Virginia chemical* sont en déconfiture. Les cours de la puissante *Standard Oil* elle-même baissent de 120 dollars. Les valeurs de chemins de fer touchent la cote la plus basse qu'elles aient jamais atteinte (3). Les

(1) Voir l'exemple de la singulière émission tentée en Europe en 1902 par le trust des constructeurs maritimes, dans RAFFALOVICH. *Op. cit.*, p. 147.

(2) Fin juillet, le trust de l'acier tente une émission de 250 millions de titres, qui échoue misérablement. Le 4 août, le *Consolidated Gas* annonce qu'il émet pour 6 millions de dollars d'actions, alors qu'on attribuait à cette compagnie un *surplus* énorme.

(3) A titre de document, nous découpons dans le *Rentier* du 17 août le tableau comparé des cours de quelques-unes des plus importantes valeurs américaines de chemins de fer, pendant la période prospère de 1901-1902, puis à la fin de

banques sautent : sept maisons du Stock Exchange sont en faillite (1).

Après cette bourrasque, la tendance redevient meilleure. Le marché de Wall street reprend des allures plus normales. Mais sous ce calme apparent, les ondes de la tempête se propagent encore. Aux dernières nouvelles de septembre, les journaux nous apprennent qu'après celui des aciers, les trusts des cuirs et du saumon sont dans une situation difficile, que l'on prévoit leur liquidation, et que d'autres combinaisons, dont on ne donne pas les noms, seraient menacées du même sort (2).

juillet dernier immédiatement avant la crise récente et pendant cette crise :

	Maximum de 1901-1902	Cours fin juillet avant la dernière crise	Cours du 5 août pendant la crise.
Atchinson	98 7/8	65 1/8	57
Baltimore et Ohio	121 1/2	84	80
Milwaukee	204	144	135 1/8
Denver	55 1/4	26 3/8	20 1/2
Erie	46 1/8	31 1/8	23 1/4
Illinois	177 3/4	130	126 1/4
New-York Central	177 1/4	177 1/2	116 1/2
Louisville	164 1/8	109	99 1/4
Southern Pacific	83 1/8	46 1/4	39 7/8
Southern	42 1/2	22 3/4	17 1/8
Union Pacific	133 1/8	78 7/8	68 3/4

(1) Pour nommer encore un trust qui a contribué, pour une forte part, à la crise de la place de New-York, le trust du coton (*Southern textile C°*) constitué au commencement de juin au capital de 14 millions de dollars, pour pouvoir faire face à ses dividendes majorés, s'est lancé dans la politique d'accaparement, d'autant plus tentante que les Etats-Unis produisent près de 80 0/0 du coton brut employé dans le monde et que les prévisions de la prochaine récolte étaient indiquées comme médiocres. Sous les efforts de son président M. Brown, le coton est monté de 50 à 57 francs les 100 livres. Cette variation brusque des prix a amené chez les tisseurs un état d'affolement très compréhensible, si l'on songe à la difficulté de modifier les prix de vente. Cette fois, les victimes de l'accaparement, à Manchester et à Roubaix, se sont rebiffés. Ils ont mis sur le marché leur stock de coton brut, devenu plus cher que le coton manufacturé et réduit le nombre de jours de travail de leurs usines. Ce qui a mis le trust en fâcheuse position.

(2) Le fameux trust de l'Océan, qui fit grand bruit en Europe l'an dernier, à peine formé, se désagrège. Les deux compagnies transatlantiques allemandes, *Hamburg-America* et *Lloyd* reprennent leur liberté en janvier prochain. Le trust n'avait pu remplir ses engagements ni s'assurer le contrôle du trafic de l'Atlantique, et la Compagnie Cunard, qui s'est réorganisée, exerce une concurrence dangereuse. Les pertes du trust s'élèvent à 200 millions de francs, dont les compagnies allemandes ont eu une large part.

*
* *

Si critique qu'ait été la situation des trusts au cours de cette récente période, il ne faudrait pas cependant en exagérer la gravité. Les pertes que les syndicats subissent sont la suite de leurs agissements financiers, de la dilution du capital. Sous les coups de la panique, les outres se sont dégonflées ; tout ce que l'*overcapitalisation* contenait de fictif est sorti. Ramenées à la juste mesure, les actions des trusts correspondent à une concentration réelle d'entreprises formidablement puissantes. Les profits réalisés par l'*U. S. Steel Corporation*, malgré tout, étaient encore, aux termes du dernier exercice, de 625 millions de francs ; les commandes reçues (4.666.578 tonnes) sont colossales. Sans l'occasion qui a ouvert la crise, sans les procès intentés sous l'inspiration du Président Roosevelt, elle n'eut peut-être pas éclaté. Après elle, il reste encore les éléments d'une éclatante revanche. L'opposition présidentielle est chose éphémère, pas plus durable, en tous cas — moins durable peut-être ! — que le temps de sa magistrature. Celle-ci se termine l'an prochain. Pourquoi les trusts qui avaient « fait » l'élection de 1900 ne « feraient-ils » pas celle de 1904 ?

Quand on lit avec attention les nouvelles qui arrivent d'Amérique, on est frappé de l'orage qui s'amoncèle depuis quelques mois autour de la tête du Président. Sa popularité retentissante semble se dissiper peu à peu ; sa réélection non douteuse au printemps dernier, paraît aujourd'hui problématique. Ses jours mêmes sont en danger. Et si l'axiome *is fecit cui prodest* est aussi vrai en politique qu'il est fondé en criminologie, il serait difficile de ne pas apercevoir, dans tous ces événements, la main redoutable des manieurs d'argent.

L'origine du mouvement antiprésidenticl s'aperçoit très nettement au cours du grand voyage que fit M. Roosevelt d'avril à juin dernier, voyage au cours duquel il couvrit 23.000 kilomètres et prononça 200 discours. Au début de la

(1) Abréviations familières du nom et du prénom du Président. Voir le *Temps* du 5 avril.

tournée, il rencontre l'enthousiasme ordinaire. La chanson des étudiants de Chicago exalte ses exploits cynégétiques : « Ah ! il tape dur, quand il tape le Président... » et elle se termine par ce refrain qui, paraît-il, chatouilla agréablement ses oreilles : « Allons je crois bien qu'en 1904 nous voterons encore une fois, pour quatre années, pour Teddy Roo » (1). Mais quelques jours après, à Saint-Louis, autre concert. En même temps que le Président Roosevelt, assistait à une revue militaire l'ex-Président Grover Cleveland. Une ovation fut faite à ce dernier. Des cris multiples et « spontanés » (?) partirent de la foule : « Grover! Grover ! Vive Grover! Grover de nouveau pour quatre ans! » L'agitation en faveur d'une candidature Cleveland s'accentua, et sur tous les points du territoire, M. Roosevelt fut salué par des acclamations s'adressant à son prédécesseur

M. Cleveland est ce Président sous le règne de qui, nous l'avons dit, les grands financiers avaient commencé à mettre la main sur les pouvoirs publics et les trusts s'étaient tranquillement développés en violation de la loi Sherman. Sympathique à ce titre aux brasseurs d'affaires, il présentait en outre cette qualité d'appartenir au parti « démocrate », tandis que le président actuel est « républicain ». Le mouvement qui se prononçait autour de son nom était donc de nature à faire réfléchir profondément M. Roosevelt sur sa politique à l'égard des trusts.

On pouvait affirmer d'ailleurs, à ce moment, avec le bulletin politique du *Temps* (1), que c'en était le seul but. Les chances d'une candidature Cleveland étaient des plus discutables. De nombreux obstacles s'y opposaient. Tout d'abord, M. Cleveland ayant été déjà deux fois Président, les traditions américaines lui interdisaient une troisième présidence : pour y aboutir, il aurait fallu renverser le fameux précédent créé par Washington, et cette règle politique est plus incarnée au cœur des Américains que si elle avait été insérée ou écrite dans la Constitution fédérale. De plus, M. Cleveland lui-même déclinait formellement toute candidature. Enfin il paraissait peu probable que le parti démocrate lui accordât ses suffra-

(1) *Bulletin de l'étranger*, 12 mai, 28 mai et 16 juin 1903.

ges ; trop favorable aux trusts dont les démocrates se disent les adversaires déclarés, il était, à cette époque, séparé du gros de son parti par la terrible question du bimétallisme. En tête des intransigeants de l'argent se trouvait M. Bryan, le champion démocrate aux dernières élections présidentielles, tandis que M. Cleveland a su mériter le surnom humoristique de *Gold bug*, « scarabée d'or », pour ses actes monométallistes. La propagande clevelandiste ne semblait donc qu'une fluctuation de surface, destinée à amener le Président actuel, suivant une formule célèbre, à « regarder dans sa circonscription ».

Or, dans sa « circonscription » — c'est le parti républicain que nous voulons dire — précisément à la même époque, il se passait des événements graves. Au sein des conventions *républicaines* de certains Etats, non des moindres, la candidature Roosevelt commençait à se discuter. Le meneur de cette campagne était le sénateur Hanna, président du comité national du parti républicain, le ploutocrate du parti, grand électeur de Mac Kinley. Dans la convention de l'Ohio, à la fin de mai, tandis que M. Roosevelt entendait dans l'Ouest acclamer le nom de Cleveland, le sénateur Hanna faisait opposition à la candidature Roosevelt. L'opposition mettait ce dernier dans une posture électorale délicate. L'Ohio est, aux Etats-Unis, l'un des remparts de la forteresse républicaine. Des lettres aigre-douces s'échangèrent entre républicains. Des amis s'interposèrent. La réconciliation apparente (1) se fit. Le sénateur Hanna retira son opposition. La convention de l'Ohio, puis celle de Pensylvanie adoptèrent la candidature Roosevelt. Les bases de l'accord ne sont point connues du public, mais on chuchota le mot de trève. « On se dit à l'oreille que les trusts sont trop « forts, qu'on ne peut leur résister en face et que Roosevelt « lui-même a capitulé » (2).

Ceci se passait au début de juin. Depuis lors, les trusts ont passé par une crise terrible. Ils ne le pardonneront pas à celui qu'ils en considèrent comme l'auteur directement responsa-

(1) A la fin de septembre, les journaux nous apprennent que le sénateur Hanna « pour raisons de santé » ne dirigera pas la campagne du parti républicain pour l'élection présidentielle de 1904.

(2) Le *Temps*, bulletin de l'étranger, 8 juin.

ble. Sur la route du Président, le parti des hommes d'affaires sème maintenant les difficultés pour ruiner sa candidature.

Rarement Président d'Amérique marcha sur un chemin plus hérissé de pièges avec un tempérament moins fait pour éviter d'y tomber. Brusque et primesautier autant qu'il est possible, on le voit blessant par mégarde, avec les intentions les plus louables, ses partisans les plus avérés. Il réfrène avec sévérité les scandales de l'administration des postes, mais sans observer la mesure, et surtout le silence, qui conviennent à ces sortes d'affaires et que recherchent avec raison les nations douées d'une certaine pudeur politique. Un autre scandale éclate : 300.000 Indiens sont dépouillés des terres neuves qui leur étaient destinées, au profit du syndicat financier de l'Ouest ; l'Ouest était très républicain ; autant d'électeurs perdus pour la candidature Roosevelt. L'avenir économique est très noir : les hésitations sur le régime de réciprocité commerciale à établir avec Cuba, l'échec temporaire de la négociation relative au canal de Panama sont des griefs que l'opinion porte au compte personnel du Président. Mais ce n'est pas tout encore : le Président va s'aliéner, faute de procédés et de formes, le parti ouvrier, les nationalistes et le clan renaissant des anciens esclavagistes.

Jusqu'alors, le Président avait pour lui les ouvriers. Le rôle difficile de médiateur qu'il avait inopinément assumé, lors de la terrible grève des charbonnages qui, jusqu'à l'entrée de l'hiver 1902, priva l'Amérique d'anthracite, pendant cinq mois lui avait valu la reconnaissance des Fédérations socialistes. Ces dernières en abusèrent-elles ? on ne sait : toujours est-il que, vers la fin d'août, le Président ordonnait une enquête sur l'intervention des syndicats ouvriers dans les services administratifs publics. Cette attitude lui vaut pour longtemps l'hostilité des principaux chefs du parti ouvrier américain.

D'autre part, la question nègre se rouvre comme une blessure mal cicatrisée. Les sentiments du Président à l'égard de la population noire font l'admiration du monde civilisé. Il invite à sa table un nègre éminent, M. Booker Washington, le fondateur d'un établissement d'instruction supérieure. Dans certaines villes du Sud, il a nommé à des postes fédéraux des hommes de couleur qualifiés. Mais les sentiments d'avant 1850

se sont réveillés, même étendus. Du Sud, ils ont gagné le Nord et l'Ouest. Déjà en février, les nominations du Président causèrent scandale ; le Sénat refusa de les ratifier (1). Aujourd'hui, sur tous les points de l'Union, les conflits entre blancs et noirs éclatent. Pas de jour que les feuilles d'Amérique ne nous en apportent le récit parfois sanglant. L'attitude du Président est blâmée, pour ne rien dire de plus : et nombre de républicains et d'amis du Président grossissent le chœur des offusqués.

Reste la question militaire. Elle est, aux Etats-Unis, comme partout ailleurs, des plus complexes. La guerre avec l'Espagne a pris fin depuis longtemps, et les Philippines sont conquises, autant du moins qu'elles peuvent l'être. L'armée fédérale constituée à dessein pour la guerre, a terminé sa mission. Va-t-on la désarmer pour revenir au système antérieur des pacifiques milices ? le Président est de cet avis, et le proclame hautement. D'autant plus qu'une récente enquête a démontré des malversations dans l'administration de la guerre et des atrocités aux Philippines. Le 25 août, le secrétaire d'Etat pour la guerre, M. Eléhu Root, notifie au Président une démission sensationnelle. A la même époque expire le mandat du généralissime Miles ; ses pouvoirs de chef suprême de l'armée prennent fin, pour revenir comme la Constitution l'édicte, entre les mains du Président : il se plaint dans les journaux d'avoir été congédié en termes blessants. Le *jingoïsme* allumé par la guerre de Cuba flambe encore dans les cœurs yankees : il avait fait la popularité de Roosevelt le *rough rider* ; voilà les impérialistes contre le Président actuel. A leur tête marchent les héroïques demi-soldes, le général Miles et l'amiral Dewey. Les « amis » du Président, nous dit le *Morning Leader*, s'inquiètent du ressentiment qui se manifeste contre lui dans les cercles militaires. Nationalistes et esclavagistes font cause commune avec tous les mécontents — avec les trusts. — Sait-on le nom qui sortira des prochaines conventions républicaines ?

Enfin, dernier danger. Le parti adverse — les démocrates — recouvre une nouvelle force dans une unité qu'il avait perdue. M. Bryan, l' « intransigeant » de la frappe libre de l'argent vient de se réconcilier (17 septembre) avec les démo-

(1) Cf. le Bulletin de l'étranger du *Temps*, 14 février 1903.

crates monométallistes, en tête de qui se trouve M. Clark, candidat démocrate de l'Ohio au Sénat fédéral. M. Clark est un de ces démocrates partisans de l'or à qui les bryanistes attribuaient la défaite de M. Bryan aux élections de 1896 et de 1900 à la présidence. Depuis lors M. Bryan avait juré une hostilité sans trêve aux candidatures législatives et autres des démocrates partisans de l'or. Cette fois, il a désarmé en faveur de M. Clark dont il soutient la candidature. Il considère que le parti de l'argent a vécu. Le voilà métamorphosé, à son tour, en « scarabée d'or », comme l'ancien Président démocrate Cleveland. Les dessous de cette conversion seraient intéressants à connaître, et l'on se demande avec curiosité si les conventions démocratiques de l'Ohio et du Nebraska qui, à la fin d'août, indiquaient la lutte contre les trusts comme une plate-forme de parti, trouveront beaucoup d'adeptes et maintiendront dans l'avenir cet article de leur programme (1).

Ainsi la réélection de M. Théodore Roosevelt paraît sérieusement compromise. Ses jours eux-mêmes sont en péril. Aux environs du second anniversaire de l'assassinat de Mac Kinley, des bruits d'attentat se sont répandus. L'entourage du Président avoue tous les jours qu'il y en a plus encore que l'on en raconte. Le Président ne sort qu'entouré de deux haies d'agents. Il est personnellement armé, si l'on peut dire, jusqu'aux dents. Le 17 septembre dernier, à la consécration du monument élevé sur le champ de bataille d'Antictam (*New-Jersey*), lorsqu'il débarqua à Jersey City, un coup de vent soulevant les pans de la redingote présidentielle révéla l'existence d'un revolver dans une de ses poches de côté sur la cuisse. Tous les journaux de New-York firent grand bruit de cette découverte. Le Président a déclaré que « l'individu qui attenterait à sa vie ferait bien de ne pas le manquer au premier coup, car il ne lui laisserait pas la chance d'en risquer un second ».

La personnalité du Président Roosevelt dépasse aujourd'hui

(1) Les élections municipales de New-York (qui ont eu lieu pendant que cet article était sous presse) viennent de consacrer la défaite du parti présidentiel en la personne des républicains « réformistes » et « moralistes », et la victoire du parti démocrate unifié sous les auspices du célèbre Tammany Hall. Le premier acte des vainqueurs a été d'annoncer qu'ils s'efforceront de faire triompher aux élections présidentielle la candidature de M. Cleveland.

celle d'un homme ordinaire. Elle a quelque chose d'immatériel, d'historique, de grandiose. Par son nom, ses opinions, ses actes, il incarne la vieille Amérique, celle des Washington, des Lincoln, des Grant, des Sheridan, des Sherman, celle que l'on avait pris coutume d'appeler en Europe « la libre Amérique ». S'il venait à disparaître, sous le nom de son successeur, Miles, Dewey, Hanna, Cleveland ou autre, quel qu'il soit, s'installerait définitivement sur le sol des Etats-Unis le principat des ploutocrates. La démocratie américaine aurait vécu. Et l'immense statue de Bartholdi qui, à vingt lieues à la ronde, dirige les navires vers le port de New-York, cesserait de représenter« la Liberté éclairant le monde » pour recommander symboliquement à ce dernier — réclame gigantesque — les produits raffinés par la *Standard Oil.*

*
* *

Car il ne faut pas s'y tromper. Le véritable vainqueur de la lutte serait sir John Rockefeller, le « roi du pétrole », le citoyen le plus opulent des Etats-Unis, au dire des Américains eux-mêmes. Il semble partager cette réputation avec J. Pierpont Morgan, l' « Empereur des trusts », et récemment l'on se demandait à qui revenait l'hégémonie. Rockefeller l'a remporté, comme « étant encore dans les affaires » (1). Le nom des autres « rois » est dans toutes les bouches. Gould et Vanderbilt, « le roi des chemins de fer » ; Carnegie et Schwab, les « rois de l'acier » ; Brown, le « roi du coton », etc. Milliardaires par leur fortune, ils sont plus puissants encore par l'influence qu'ils exercent (2). Et autour de ces opulents suzerains se groupe toute une féodalité de seigneurs importants, princes du caoutchouc et du celluloïd, ducs du borax et du tabac, comtes et vicomtes du porc salé, tous rivalisant de millions, d'ambition, de cupidité.

(1) Voir sur ce point la curieuse information du *Journal de Genève*, du 9 septembre 1903.

(2) Dans un tableau dressé d'après l'*Economist*, M. Raffalovich, *op. cit.*, p. 143 indique que MM. Rockefeller, Harriman, P. Morgan, Vanderbilt et Gould, qui passent pour posséder ensemble une fortune de 800 millions de dollars représentent le contrôle de 8 milliards de dollars placés en chemins de fer, banques, entreprises industrielles, sur 17 milliards de dollars engagés dans ces branches.

Et comment ne seraient-ils pas ambitieux, étant si rapidement parvenus ? c'est le trust qui a fait leur fortune. Avant les *combinations*, ils étaient, dans leur petite sphère, de simples industriels ou commerçants, de notoriété médiocre, souffrant de nombreuses concurrences. Le trust leur a livré la République. Sur le territoire de l'Union ils règnent en maîtres incontestés. Ils méditent la conquête du monde. Ils rêvent couronnes et blasons, achètent celles qui sont à vendre. Nous en avons souri en Europe. Peut-être nous-sommes nous trop hâtés. Trust et noblesse vont de pair : un empire d'opérette, des particules vaudevillesques — mines d'or pour revues de fin d'année — voilà les songes enfantins où s'attardent encore des hommes dans notre France au xxe siècle.

Derrière ces étoiles de première grandeur, enrichis au moins, à la base, par l'industrie et le commerce, une catégorie nouvelle apparaît : ceux dont l'argent résulte *exclusivement* des combinaisons d'industries, de la création des trusts. Ce sont les agents d'affaires, avocats, courtiers de toute sorte qui vont, de bureau en bureau, solliciter les chefs d'exploitations de consentir avec leurs concurrents à la formation d'un syndicat de production. Si le syndicat se constitue, la fortune du courtier est faite. Les enquêtes américaines pourraient en dire long sur les bénéfices des *promoters* (1), si elles ne gardaient parfois, sur cette partie du sujet des trusts, un silence prudent (2). Mêmes réflexions d'ailleurs pour les gains acquis par les maisons de banque dans l'organisation des ententes, gains dont la moralité est des plus discutable d'ailleurs, car ils se font au détriment du public qui a la faiblesse de porter ses capitaux dans l'industrie. — Parmi les établissements de ce genre qui ont compromis à leur profit, dans les constitutions de trusts, la fortune privée de leurs clients, une part de responsabilité terrible pèse sur les institutions de crédit qui portent dans les pays anglo-saxons le nom prédestiné de *Trust Companies*. Ce sont des banques qui assument la tâche délicate de garder à titre de *trustees*, c'est-à-dire de *dépositaires de confiance*, les

(1) Cf. l'article précité de M. Edward Sherwood Meade, *Financial aspects of the trust problem, Annals of American Academy of political and social science*, novembre 1900, p. 25 : *The profits of the promoter*.

(2) Cf. Raffalovich, p. 135.

fonds des mineurs, des femmes, des interdits, de tous les incapables, de les administrer, de les gérer, de les faire fructifier comme le ferait un tuteur, un curateur, un notaire (1). Ce sont des fortunes sacrées. Le public avait confiance dans les *Trust Companies*. Leurs dépôts et leurs avances sur titres qui n'étaient il y a dix ans, que de 1 milliard 800 millions de francs ont atteint, en 1901 le chiffre énorme de 6 milliards 500 millions de francs. Voilà les banques qui ont osé se faire l'outil financier des syndicats industriels ; voilà l'argent qui a enrichi les brasseurs de *combines* et que l'on a englouti dans le krach (2). On frémit quand on pense que l'an dernier, dans un journal sérieux par excellence, l'un de nos plus habiles hommes d'affaires nous en recommandait l'imitation en France, par une comparaison hautaine avec le « type démodé » de nos banques nationales (3).

Comment d'ailleurs attendrait-on des *trustmen* une certaine moralité ? le fondement de leurs combinaisons tout entières, leur fameuse « morganisation » l'*overcapitalisation*, n'est qu'une gigantesque piraterie, qui chez nous mérite la correctionnelle. C'est l'exagération des apports, la fictivité du capital social. Les Américains vont loin dans ce genre, et lorsqu'ils arrêtent quelqu'un (4), il faut qu'il ait la conscience

(1) Pour tous détails sur les *Trusts Companies*, lire l'intéressant article de M. Georges Cator, *Trust Companies in the United States*, dans la Revue de l'Université *John Hopkins*, Baltimore, mai-juin 1902. Des sociétés de ce genre existent aussi en Angleterre. On peut citer notamment la *Law Guarantee and Trust society L*d, au capital de 2 millions 380.000 liv. st.

(2) Tandis que cet article était sous presse, une panique s'est produite à St-Louis le 27 octobre, parmi les déposants des plus importantes *Trusts companies* américaines, la *Mississipi Valley Trust Company*, la *Mercantile Trust Company*, et la *Lincoln Trust Company*. Le premier jour, les directeurs de ces établissements le prenaient de très haut avec la foule, annonçant que l'on rembourserait à guichet ouvert ; le lendemain, ils décidaient « d'appliquer rigoureusement le règlement relatif à la notification du retrait des fonds », tout en continuant à déclarer « qu'aucune des compagnies intéressées n'avait besoin d'assistance » ; le surlendemain, arrivaient par chemin de fer 15 millions en numéraire, avancés par le Trésor public aux compagnies, pour faire face aux demandes de retraits ! — Notons en passant à ce sujet la confusion commise par toute la presse française entre *Trusts* et *Trusts companies*.

(3) Lazare Weiller, *Qu'est-ce que les trusts*, le *Temps*, 13 juillet 1902 et suiv.

(4) Le *Temps* du 23 juillet dernier annonçait l'arrestation de M. Dresser, président d'un trust important, et gendre de M. G. Vanderbilt, accusé de malversations.

bien noire. Les démêlés entre M. Nixon, président du trust des armements et de M. Schwab, président du trust de l'acier, en juin dernier (1) sont à cet égard pleins d'instructifs enseignements. M. Schwab aurait cédé au trust des armements ses aciéries de Bethléem — ville biblique où se fabriquent les plaques de blindage — pour 160 millions de francs, c'est-à-dire quatre fois ce qu'elles lui revenaient ; cette somme devait lui être payée en titres pour lesquels il réclamait une première hypothèque sur tout le trust par privilège aux autres créanciers. M. Nixon, de son côté, avait voulu vendre au trust l'entreprise de constructions maritimes « Crescent » dans laquelle il était intéressé, à des prix effroyablement majorés (2). Devant cette discussion édifiante, on vient à songer, malgré soi, au fameux conseil des ministres de Ruy Blas :

Donnez-moi l'arsenic, je vous cède les nègres,

et au petit capitaliste, déposant de la *Trust Company*, actionnaire ou obligataire, qui

Cuit, pauvre oiseau plumé, dans leur marmite infâme !

Les majorations des apports ne sont même point les pires méfaits des syndicats. Sur la manière dont ils tuent leurs concurrents, on raconte des histoires de brigands. Témoin celle, toute récente (3) des gisements de pétrole de Beaumont (Texas). « La *Standard Oil Company* est accusée d'avoir ruiné des entre-« prises pétrolifères indépendantes du Texas en introduisant, « par un système de pompes et de conduites, de l'eau salée « dans leurs sources. Le trust a ensuite acheté pour rien « leurs exploitations, considérées comme taries, mais qui, « depuis, sont redevenues très productives. On parle d'arres-« tations imminentes... » dont on n'entend plus parler (4).

(1) Voir le *Temps*, 24 juin 1903.

(2) Ce furent ces démêlés qui amenèrent la déconfiture de ce trust. Les créanciers du trust ont saisi, dans les chantiers d'Elisabeth-Port et de Richmond, les croiseurs *Chatanooga* et *Galveston*, construits pour le compte du gouvernement fédéral. Celui-ci, sans tenir compte de la saisie, déclare qu'il prendra le trust pour responsable si les croiseurs ne sont pas lancés dans les délais convenus.

(3) Le *Temps*, 9 septembre 1903.

(4) La Standard Oil n'en est pas à ses débuts, et s'en voit imputer bien d'autres. M. d'Orbigny, dans un article très documenté de la *Revue des Revues* (*les trusts*

L'immoralité des trusts n'a d'égale que leur insolence. Relevons ce portrait du jeune Ch. W. Schwab, déjà nommé, l'ex-président du trust de l'acier, tracé par le *Springfield Republican* (1). « Le Président des Etats-Unis ne fut jamais suivi « avec une attention plus soutenue et minutieuse que ce pré- « sident d'une société industrielle dont les recettes brutes « égalaient le revenu du gouvernement américain. Ses voya- « ges en Europe étaient une marche triomphale ; les rois et « les empereurs sollicitaient l'honneur de sa rencontre. Mais « au milieu de cette grandeur, on voyait percer en lui le man- « que d'instruction, les défauts d'un caractère mal discipliné « et une pauvreté de ressources qui lui faisaient rechercher « la diversion du jeu de Monte Carlo, l'étalage d'une richesse « illimitée et le besoin manifeste de cette publicité qui ne lui « était d'ailleurs jamais refusée ». Son prédécesseur M. Carnegie est le seul philanthrope de la bande. Se souvenant d'avoir, étant ouvrier, pris plaisir à la lecture, il fonde des bibliothèques partout; en avril, il donnait 7 millions 500.000 francs pour la construction du Palais de la Paix, 3 millions à l'Institut nègre de Tuskegee ; en août, il envoyait en Angleterre 12 millions à sa ville natale.

Mais pour un Carnegie peu imité, combien de Rockefeller font école. Celui-là dépasse la mesure. En vain le dépeint-on sous les traits d'un puritain austère et sobre — une maladie d'estomac le condamne au régime du lait, — comme un membre d'Eglise zélé (2). En vain relèverait-on dans son histoire

mai 1900), prouve que la panique financière de la fin de 1898 fut organisée par Rockefeller qui profita de la baisse des titres pour acheter les actions des mines de cuivre dont il est aujourd'hui maître absolu. — L'associé de Rockefeller, M. Wardwell est connu par ses versements annuels, dépassant 400.000 dollars, dans la caisse du parti d'affaires, pour assurer l'impunité de son groupe. — M. Dolléans, *op. cit.*, p. 242, nous apprend que sous le nom de pétrole brut, les Américains importent en France des raffinés *additionnés de goudron* pour les ramener au poids réglementaire, et parce que le rendement réel du pétrole brut est supérieur à celui admis par le ministère des finances.

(1) Voir le *Journal de Genève*, 24 août 1903.

(2) « Il est *moniteur* et enseigne dans une école du dimanche, comme son fils « aîné qui a eu récemment maille à partir avec l'opinion, à propos d'une inter- « prétation un peu casuistique qu'il avait donnée à ses élèves du fameux texte « ascétique et ébionite : *il est plus facile à un chameau de passer par le trou d'une « aiguille qu'à un riche d'entrer dans le royaume des cieux* » (le *Temps*, Bulletin de l'étranger, 11 février).

que, vers la fin de février dernier, il donnait un million en vue de la fondation, à New-York, d'un institut de recherches médicales pour la guérison de la tuberculose : qu'est-ce que cette somme pour un Crésus dont la fortune est évaluée à deux milliards, les revenus plus de cent millions, et « qui est encore « dans les affaires » ? un simple rapprochement de dates indique que cette fondation charitable n'a d'ailleurs eu pour effet unique que d'atténuer l'impression fâcheuse produite sur l'opinion américaine par la désinvolture avec laquelle il avait signifié au Sénat que le bill Littelfield lui déplaisait. D'après une dépêche reçue le 8 février de Washington par la *Press Association*, le Président du trust du pétrole aurait envoyé à six sénateurs au moins des télégrammes conçus dans les termes suivants :

« Nous sommes opposés à une législation contre les trusts.
« Notre conseiller M. D. ira vous voir. Cette législation doit « être suspendue. »

JOHN. D. ROCKEFELLER.

Et selon la *Press Association*, un des avocats de la *Standard Oil* était, en effet, arrivé à Washington et avait rendu visite aux sénateurs. Le 1er mars qui suivait, le bill Littelfield était rejeté par le Sénat, comme nous l'avons vu plus haut.

Pourquoi donc M. Rockefeller n'en prendrait-il pas à son aise ? il passe pour l'homme le plus riche du monde. Il est à la tête du trust le plus puissant, le premier en date, fondé en 1883, déclaré illégal en 1892 par la Cour de l'Ohio et reformé immédiatement en dérision de cet arrêt. Il a incorporé dans sa combinaison une foule d'industries parallèles nécessaires ou même étrangères à son activité. Il détient le monopole des banques. A New-York seulement, huit banques lui appartiennent sans réserve (1) ; il en est de même des banques de Baltimore, Boston, Philadelphie, Chicago (2), Cleveland, la Nouvelle-Orléans, San-Francisco, sans préjudice des établissements d'importance secondaire tributaires de ces banques

(1) La City, la New-Amsterdam, la Chase, la Parck, la Second, l'Union, la North America et la Hanover.

(2) Y compris la *First National Bank* de cette ville, l'une des plus considérables des Etats-Unis.

principales. Par ce moyen, le président de la *Standard Oil* connaît dans leurs moindres détails les affaires de tous ceux qu'il désire surveiller. Il sait, à un *cent* près, la composition du portefeuille et les échéances de toutes les grosses maisons d'affaires et il en use sans scrupules. Le télégraphe est sous sa griffe. Il est le maître absolu. A lui l'Empire...

A lui l'Empire — provisoirement. Car à sa porte (1) les colères grondent. Dans les Instituts populaires — pas ceux où professent MM. Rockefeller *and Son* — le peuple a appris à connaître que le renchérissement de la vie — le prix du sucre et du pétrole notamment (2) — est dû aux accaparements des milliardaires, enrichis de la misère des petits. Qui sait si quelque jour les disciples de Karl Marx victorieux, procédant à son chapitre de la révision des fortunes, ne tenteront pas, en commençant par ces dernières, de donner à leurs expropriations l'apparence de la légitimité ?

*
* *

Que les agissements, l'existence même des trusts poussent à la Révolution sociale, il suffirait, pour s'en convaincre, de lire les écrits socialistes. L'apparition des trusts y est saluée, depuis dix ans, par d'unanimes cris de triomphe. Les raisons de cette joie sont diverses.

La première est que le mouvement de coalition des producteurs répondait à une prédiction de Karl Marx. Le Mahomet du socialisme avait annoncé, pour un temps à venir, la con-

(1) Les journaux du 25 septembre dernier annoncent que M. Dexter, un millionnaire new-yorkais, vient d'être assassiné dans les montagnes d'Adirondack, où il possédait de vastes domaines, par une conspiration des gens du pays contre les millionnaires qui accaparent les terres. M. W. Rockefeller, qui possede des propriétés près de celles de M. Dexter, se fait garder jour et nuit par cinquante hommes armés qui ont ordre de tuer tous les étrangers qu'ils aperçoivent sur ses domaines.

(2) Pour le sucre, les circonstances qui ont amené la Conférence internationale de Bruxelles sont maintenant connues du monde entier. Quant à l'influence du trust sur les prix du pétrole, elle est considérable. Aux Etats-Unis, on payait déjà 25 francs en 1895 ce qui ne coûtait que 9 francs en 1882, et les prix ont encore haussé depuis, tandis que les salaires diminuaient. En France, on paye le pétrole presque le double de ce qu'il se paye en Suisse. Et la *Standard Oil* donne paraît-il, des dividendes de 40 0/0 à ses actionnaires.

centration des entreprises capitalistes. La parole du prophète se réalisait, par miracle, et plus tôt même que l'on ne le pensait. N'était-ce pas la preuve expérimentale du bien fondé des théories marxistes ? d'où les réjouissances au camp révolutionnaire.

A cette première raison venait s'en greffer une autre, qui en est le corollaire immédiat. La concentration des capitaux, dans la lutte de classes prêchée par Marx, est une étape considérable franchie dans la voie de la révolution sociale. Dès l'instant que la production, au lieu de se trouver éparpillée entre mille, est groupée dans une seule main, la socialisation des facteurs de la richesse s'en trouve simplifiée d'autant : ce n'est plus mille adversaires, mais un seul que l'on a devant soi. Le retour des moyens de production à la collectivité cesse d'être une utopie chimérique, devient un rêve réalisable, un avenir très rapproché.

Reste encore une troisième raison. La coalition des patrons a précipité le mouvement syndical. Le trust des employeurs appelle le trust des salariés. C'est la Fédération générale des ouvriers. Les plus aveugles ouvriront les yeux. Plus d'abstentions, tous syndiqués ! « Jaunes » et « rouges » fusionneront devant le danger commun. Le prolétariat s'organise. Au « capital mammouth » va répondre la mobilisation internationale des travailleurs.

Voilà pourquoi, de tous les clans du parti socialiste, « révolutionnaires » ou « réformistes », partisans du « socialisme intégral » ou du « socialisme démocratique » saluent dans les trusts l'aurore de la Révolution sociale. Ecoutons par exemple M. Fournière ; c'est un évolutionniste qui parle : « Il ne faut « pas faire appel à la loi pour entraver le développement du « trust... Si l'on veut demeurer dans la véritable direction « socialiste, il ne s'agit pas de le détruire, mais de le conqué- « rir... C'est le trust ouvrier qui est nécessairement l'héritier « et le successeur du trust capitaliste... Puisque nos capita- « listes européens sont encore les maîtres, qu'ils se hâtent « donc de constituer leurs trusts, cartels, comptoirs et syndi- « cats et de les fédérer. Dans le même temps se constituera le « trust international des prolétaires, et le monde de la produc- « tion ne se composant plus que de deux unités, *l'empire re-*

« *viendra à l'héritier dès qu'il aura la tête assez forte pour* « *ceindre la couronne* » (1).

Enfin, si l'on veut avoir la preuve tangible de l'influence des trusts sur les progrès du socialisme, c'est toujours aux Etats-Unis qu'il faut regarder. Là, dit encore M. Fournière, « le trust ouvrier s'achève. Un million de travailleurs sont « déjà groupés en face des milliards des Rockefeller, des « Carnegie, des Pierpont Morgan. Bientôt il aura, ce trust, des « producteurs réels, le bras assez long pour nous le tendre « par-dessus l'Océan... » — Et c'est l'expression de la pure vérité. Les trusts ont *fait* le socialisme en Amérique. Aucun pays n'y était plus étranger (2). La lutte des métallurgistes contre le trust de l'acier, en 1900, le conflit gigantesque des mineurs et du trust du charbon, de juin à octobre 1902 y ont développé le parti socialiste. Celui-ci, aujourd'hui, multiplie sa propagande ; dans tous les Etats, un foyer d'action est créé. Et ce sont les socialistes eux-mêmes qui le clâment : « avec le formidable développement économique de la Répu- « blique, la concentration capitaliste atteint sous la forme des « trusts une importance inconnue en Europe, *et fatalement les* « *idées socialistes trouvent des conditions plus favorables de* « *propagande* ».

Le trust appelle donc la révolution. Par la force des choses, il y provoque. Dans chaque camp on le reconnaît. Mais ce que l'on a pas assez aperçu, chez les uns comme chez les autres, c'est le caractère que présenterait fatalement une révolution de ce genre. Elle ne se ferait pas petit à petit, pacifiquement, au gré des évolutionnistes. Elle sera nécessairement *sanglante*. C'est le point sur lequel nous voulons appeler ici, de toutes nos forces, l'attention de tous.

Nous concédons volontiers aux révolutionnaires que les prédictions de Karl Marx touchant la concentration des capitaux étaient fondées, et que les trusts les réalisent. Mais il

(1) *Trusts*, dans la *Petite République*, 1er décembre 1902.

(2) De l'aveu même des socialistes, il s'était limité, jusqu'à ces dernières années, à quelques émigrants allemands ou juifs russes et polonais (voir la note suivante).

(3) *Aux Etats-Unis*, par Jean Longuet, dans la *Petite République*, 5 novembre 1902. On lira dans cet article, d'après celui de M. Rubinow dans l'*International Socialist Review*, le relevé des progrès du parti socialiste aux Etats-Unis.

est un élément essentiel que Marx avait omis de prévoir, et qui transforme singulièrement le corollaire simpliste de sa doctrine : du jour où le producteur sera réduit à l'*unité*, rien de plus simple que de le déposséder. — Il n'avait négligé qu'une institution : c'était la *société par actions*. N'était-elle pas, au temps de Marx, suffisamment entrée dans les mœurs pour qu'il puisse prévoir que les trusts se constitueraient sous cette forme ? quoi qu'il en soit de ses prophéties, l'état de choses actuel rend moins exact son corollaire. Grâce au trust, le producteur n'est pas *réduit à l'unité* : il est, au contraire, *multiplié à l'infini*.

Considérons, en effet, plusieurs entreprises particulières exploitant la même industrie. Toutes ne sont pas nécessairement constituées par actions. Certaines sont en nom collectif. Certaines mêmes sont aux mains d'un unique propriétaire. Cela ne donne donc, somme toute, qu'un nombre restreint de capitalistes. Mais que ces sociétés fusionnent sous la forme américaine du trust, c'est-à-dire au moyen du rachat des entreprises fusionnées par une nouvelle société par actions. Autant d'actionnaires, autant de propriétaires de l'entreprise. Avant la combinaison, il y avait par exemple, 15 ou 20 capitalistes. A la fin de l'opération, il peut y en avoir 5.000 ou 20.000 !

Ainsi le trust, loin de concentrer le capital dans une seule main, le répand, comme une poussière, sur toutes les parties du territoire, au delà même, dans le monde entier. Voilà, pour la socialisation, un obstacle resté mal étudié jusqu'ici. Une observation plus pénétrante va nous en révéler la profondeur.

Les capitalistes, avant la constitution du syndicat, étaient tous des industriels, des commerçants, des hommes d'affaires. Les actionnaires du trust nouveau, que seraient-ils ? nous le savons déjà pour partie. Ce sont de simples particuliers, des déposants aux caisses publiques, aux sociétés de *trustees*, des veuves, des femmes mariées, des mineurs, des incapables. — Ce sont aussi, ce qui est plus grave, des sociétés d'assurances sur la vie. M. Raffalovich indique, dans sa brochure (1), avoir relevé dans les bilans des plus importantes

(1) *Op. cit.*, p. 146.

Compagnies d'assurances américaines la présence d'un grand nombre de valeurs qui sont des actions de banque et de trusts, y compris le trust de l'Océan. Il y a mieux. — Les Universités américaines sont englobées dans les combinaisons. Les journaux, fin septembre dernier, nous apprennent que la crise des trusts produit dans l'enseignement supérieur une émotion considérable. M. A. Carnegie leur avait fait don d'une somme de 50 millions. Mais elle avait été payée en actions du trust de l'acier, dont la valeur a baissé de 1 milliard et demi en deux ans. Si la déconfiture complète du trust survenait, non seulement ces dons seraient réduits à néant, mais les Universités se trouveraient dans l'impossibilité de faire face aux engagements qu'elles ont contractés, comptant sur les revenus des valeurs du trust, dont la faillite serait en même temps la leur (1). — Reste enfin à citer le comble : dans un « large esprit philanthropique », le trust de l'acier, en janvier 1903, publiait une circulaire annonçant que 25.000 actions privilégiées avaient été distribuées aux employés du trust au prix de 82 dollars 50 cents, avec facilités de paiement (2).

On voit la politique du trust : 1° prendre de l'argent partout où il le trouve ; 2° lier à son existence les éléments conservateurs, les élites intellectuelles et jusqu'aux salariés eux-mêmes. C'est ce que l'on pourrait appeler brièvement : mobiliser la nation derrière soi.

Que pensent les socialistes d'une sembable mobilisation? Elle pourrait aller plus avant encore. Aux Etats-Unis, la patrie du gigantesque, le *summum* vient d'être prévu. Dans l'ardente protestation contre les trusts qu'il vient de lancer à la face du pays (3), le barreau américain indique que nous ne sommes pas au bout : « Qui peut nous garantir que, dans la « prochaine décade, on ne verra pas quelqu'un de plus grand

(1) Le *Temps* du 26 septembre raconte que le Président Roosevelt, à qui M. Carnegie avait offert autrefois 50 millions pour les écoles américaines, avait eu le bon esprit de stipuler que les sommes attribuées à cette fondation seraient constituées à l'aide de fonds d'Etat américains. M. Carnegie, qui avait tout d'abord offert des actions ordinaires du trust de l'acier fut obligé, pour complaire au Président, de déposer les valeurs indiquées.

(2) Correspondances de New-York du *Daily Telegraph* et du *Daily Mail*, 2 janvier 1903.

(3) Cf. *infrà*, p. 243.

« encore que J. Pierpont Morgan se lever, fondre en une « seule organisation toutes les industries du pays, de telle « façon que l'ouvrier qui travaille pour un salaire ne puisse « trouver qu'un seul employeur, et le consommateur qu'un « seul vendeur à qui s'adresser pour ses achats ? Le mou- « vement vers la formation d'*une seule compagnie industrielle*, « évinçant toutes les autres pour concentrer en elle toutes « les industries du pays, est déjà effectué pour plus de moitié. « Le chemin qui reste à faire est moins considérable que celui « qui a été parcouru ».

Voilà la concentration des forces capitalistes achevée. En l'appelant de tous leurs vœux, en y coopérant même, le parti socialiste peut se vanter d'avoir élevé devant la forteresse des « puissances d'argent » la plus imprenable des redoutes (1). Que pourra, contre cette Bastille, la Fédération ouvrière? nous posons la question à tous, évolutionnistes ou révolutionnaires. La grève générale. La guerre à outrance. Le triomphe des plus forts dans le sang.

Diamétralement en conflit avec les principes fondamentaux résumés dans la devise républicaine, facteurs d'asservissement, sources d'inégalités, générateurs de luttes fraticides, les trusts doivent donc être condamnés. Comment en entraver la marche? comment briser leur domination ? La première question se pose en Europe, la seconde aux Etats-Unis. Elles appellent une solution prompte.

Nous avons déjà repoussé au début celle de l'école économiste libérale, l'abaissement des barrières douanières (2). Au point de vue, du moins, qui nous occupe, cette mesure n'est pas nécessaire. De plus, elle serait inefficace.

Dans les pays européens qui songent à réglementer les trusts, on fait fond sur des mesures législatives les astrei-

(1) Aussi voit-on déjà les révolutionnaires allemands, même Bebel, malgré le catéchisme marxiste, entrer en lutte contre les cartels. Cf. *suprà*, p. 196. Voir aussi la résolution du 5e Congrès socialiste international de 1903 (Dolléans, *op. cit.*, p. 366).

(2) *Suprà*, p. 197.

gnant à la publicité (1). Pareilles dispositions nous semblent inutiles, au degré où les choses en sont. Tout d'abord, la plupart des pays d'Europe renferment déjà, à l'heure actuelle, un arsenal de textes de ce genre concernant les sociétés par actions et les associations (2). Les mesures nouvelles y feraient double emploi. Et pour ce qui est des Etats-Unis, les trusts y sont maintenant connus; ils s'y affichent avec éclat. Leur demander des « insertions légales » serait une simple naïveté.

Nous n'avons pas foi davantage dans le succès des lois prohibitives. La longue expérience des vieux textes sur l'accaparement, celle de la loi Sherman, l'échec du bill Littelfield, sont pour le pouvoir central autant de signes d'impuissance.

Il n'existe, à notre sens, qu'un unique remède applicable. Il a été indiqué aux Etats-Unis et en Angleterre. En France, sans que l'on s'en soit peut-être aperçu, il a déjà fait l'objet d'un commencement de réalisation. Il consiste dans la suppression de *certains* trusts par l'établissement *judicieux* de monopoles publics (nationaux, provinciaux, départementaux ou communaux).

Que l'on comprenne bien notre pensée. Nous disons de *certains* trusts. Il n'entre pas dans notre idée que, par une socialisation d'ensemble, la collectivité reprenne *toutes* les industries accaparées. Une pareille interprétation dénaturerait notre conclusion, et d'avance — par précaution — nous nous inscrivons en faux contre elle. Nous ne parlons que de *quelques* syndicats : ceux qui menaçent la chose publique et jettent le trouble parmi les citoyens. Par une liaison toute naturelle, les trusts dangereux au point de vue politique le sont également au point de vue économique; ils rançonnent sans pitié tous les consommateurs. Cette double domination est normale. La tyrannie ne connaît pas de bornes. Exercée ici, elle s'étend partout. Tels sont les syndicats que l'Etat doit viser et atteindre. — Il y trouvera deux avantages : celui de la répression et celui de l'exemplarité. Débarrassé

(1) Voir notamment sur les projets autrichiens, Raffalovich, *Op. cit.*, p. 98-99.

(2) Pour l'application aux trusts de la loi française de 1901 sur le contrat d'association, cf. notre note au Sirey, 1901. 2. 225.

d'ennemis dangereux, il intimidera par avance ceux qui seraient, d'aventure, tentés de les imiter. La manière dont on procéderait à l'établissement du monopole, pratiquée dans une note ferme, donnerait à réfléchir aux mégalomanes de l'accaparement.

Nous prévoyons des objections. D'abord, le sophisme classique. Comme toutes les puissances oppressives, les trusts crieront à l'oppression. Mis dans l'impossibilité de l'étrangler, ils se réclameront de la *liberté*. Nous passons sur la réfutation. Elle est, aujourd'hui, dans toutes les bouches. Rappelons le mot du grand écrivain : « nous sommes pour la *vraie* liberté, « la seule qui n'admette pas de liberté contre elle ».

Dans une note plus scientifique, on pourra contester l'idée du monopole en termes de ce genre : « le premier mouvement « de tous les hommes à courte vue qui se font les champions « d'une idée vraie ou fausse, c'est de supprimer l'adversaire ». Ainsi parlait hier M. Clemenceau, plaidant la liberté de l'enseignement (1). Mais ici, la cause est toute autre. La coexistence de la liberté d'enseigner et des principes de la Révolution peut faire le sujet d'une discussion de haute envergure. Le problème des trusts ne s'y prête plus : entre les grands trusts et la République, la question vitale est posée. Dans un duel à mort où l'on a été provoqué, ménager l'antagoniste est un acte de folie pure, un suicide véritable. Pour les Etats comme pour les individus, il y a des cas de légitime défense.

La preuve en est qu'à plusieurs moments de la grande crise américaine, la reprise par l'Etat de certaines branches de la production a été vivement réclamée par les esprits les plus libéraux. Il y a eu comme un cri d'appel poussé par une sorte d'instinct.

La première occasion où il se manifesta fut la grève de l'anthracite, en octobre 1902. La grève durait depuis cinq mois. L'hiver s'approchait. Les patrons niaient aux ouvriers le droit de discuter leurs salaires, quand le Président Roosevelt intervint et manda pour une conférence les présidents des compagnies et le président de la fédération. « Les présidents des « compagnies arrivèrent dans leurs wagons-salons. Entre les

(1) *L'Aurore*, 26 septembre 1903.

« représentants du capital et ceux du travail, M. Roosevelt « représentait la nation. Au nom du salut public, avec toute « son éloquence de poète et de soldat, il conjura les adver- « saires de ne pas priver le peuple de charbon l'hiver. Les « présidents des compagnies, à peine polis, lui opposèrent « froidement leurs droits de patrons et rejetèrent presque « insolemment son arbitrage. Le soir de la conférence, les « Etats-Unis eurent la sensation d'être dans un état d'anar- « chie. Le Président de la République avait compromis la « majesté de sa charge en implorant la reprise du travail ; il « avait presque mis la nation dans l'attitude d'une suppliante « vis-à-vis des patrons et des ouvriers ; rien n'avait fait, et il « suffisait de l'entêtement de 150.000 hommes pour menacer « du froid et de la faim 70 millions de citoyens. Cette sensa- « tion d'anarchie fut si vive, que par réaction une foule d'es- « prits firent un pas vers les solutions socialistes. Un pays « toujours si conservateur fut pris pendant quelques jours « d'une fièvre de radicalisme. Les remèdes légaux semblèrent « impuissants, l'hiver approchait ; alors commença à souf- « fler l'esprit de vertige qui prépare les mesures de salut « public... » (1). Ce fut sur ces entrefaites que David Hill, homme politique considérable, l'un des leaders du parti démocrate, réputé pour sa clairvoyance et la prudence de ses opinions, réclama et mit sur son programme *la reprise et l'exploitation des mines par l'Etat.*

La seconde occasion est plus proche. Elle date du mois d'avril dernier. Devant les excès du trust du gaz, à la tête duquel se trouvent MM. Rockefeller (toujours lui !) Whitney et Sage, des protestations partirent de tous côtés, non seulement dans la classe ouvrière, mais encore dans le monde du petit commerce. Syndicats ouvriers et associations de commerçants réclament, pour en finir, la constitution *d'usines municipales destinées à la production du gaz et de l'électricité.* Tandis que l'organe des trusts (le *Sun*) combattait cette campagne, des journaux notoirement modérés, tels que le *Herald* et le *New York Journal*, la soutenaient avec chaleur, et la feront peut-être triompher (2).

(1) Lettre des Etats-Unis, le *Temps*, 1er novembre 1902.
(2) Voir le *Temps*, 8 avril 1903.

La dernière manifestation dans le même sens date d'hier. Elle émane d'une autorité considérable, l'*American bar Association*, l'Association du barreau américain. Cette association compte, comme la plupart de nos sociétés scientifiques françaises, plusieurs sections. La commission de la section de droit commercial s'est réunie à la fin d'août, et, à l'unanimité, elle s'est prononcée sur la nécessité d'agir contre les trusts « dans des termes si forts que çà été dans tout le monde un « peu comme une secousse de tremblement de terre ». La commission ne propose rien moins que « *la concurrence faite aux « trusts par l'Etat devenant producteur* ». La *Nation* de New-York, du 4 septembre, déplore les tendances que manifeste la commission et qui lui paraissent de nature à ne contenter que les collectivistes ; mais ce journal, qui jouit d'une grande autorité, ne laisse pas de reconnaître l'importance de l'entrée en scène de l'American bar Association dans la question des trusts. « Cette association, écrit la *Nation*, est un des corps les « plus influents dans notre vie nationale, et qui ont le plus « de crédit. Lorsqu'une de ses commissions déclare qu'il est « du devoir de l'American bar d'entreprendre la réglementa- « tion des grandes combinaisons de capital qui forment le « trait le plus frappant de notre vie industrielle, les législa- « teurs et les publicistes n'ont qu'à veiller partout sur ce qui « se prépare » (1).

Ainsi, de divers points de l'Amérique, on en appelle à la production de l'Etat. — Il en est de même en Angleterre où les Trade Unions (qui pourtant se gardent de la politique), protestant vigoureusement, l'an dernier déjà, le 8 septembre 1902, contre les trusts, demandaient la nationalisation de leurs exploitations. — Il en est de même enfin en France, où l'établissement de certains monopoles, expropriant des trusts trop puissants, n'est plus qu'une question de temps.

L'idée de conférer à l'Etat français le monopole de la raffinerie du sucre et du pétrole est, dans l'histoire de nos finances, relativement ancienne. Elle a été reprise avec une très grande force lors de la discussion du dernier budget. La taxe de raffinage sur le pétrole constitue un acheminement vers le

(1) Nouvelles des Etats-Unis, dans l'*Européen*, 26 septembre 1904.

monopole que réalisera peut-être le prochain budget lui-même. Financièrement, l'opération serait fructueuse pour l'Etat (1). Au sujet du pétrole, elle deviendra peut-être nécessaire le jour où le goudronnage des routes, réclamé à la fois par l'industrie florissante de l'automobilisme et la lutte contre la tuberculose mettra la nation, les départements, les communes dans l'obligation de s'en procurer des quantités considérables. Politiquement, en abattant les deux trusts les plus puissants dans notre pays (2), elle constituerait la mesure la plus efficace.

Tout ceci n'est encore qu'en projet. Mais déjà des actes sont intervenus dans la voie que nous préconisons. Le régime du gaz parisien a fait, au Conseil municipal de Paris, l'objet de discussions passionnées. Le trust américain du gaz, qui s'est donné pour objectif d'éclairer les principales capitales de l'Europe (3), avait réussi à faire adopter son projet par la commission de l'Hôtel de ville. En votant la régie directe, les édiles de la Ville-Lumière ont donné à la question des trusts la seule réponse qu'elle comporte. Il ne reste qu'à l'étendre sagement, *opportunément*, dans la mesure que justifieront, à chaque époque, dans chaque pays, les circonstances.

Et ainsi se trouvera réalisée la récente prophétie de M. Méline (4) : « Dans beaucoup de pays, nous convenons volontiers « que le mouvement des trusts a dépassé le but, et qu'il est « nécessaire de le contenir, de le réfréner en le renfermant « dans ses justes limites. La France a ce grand avantage d'y « entrer la dernière et de pouvoir profiter de la leçon des « autres ; et c'est elle qui trouvera, nous n'en doutons pas, la « formule capable de concilier tous les intérêts en présence. »

HENRI LÉVY-ULLMANN,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

(1) Voir la série d'articles de M. Léon Blum dans la *Petite République*, décembre 1902.

(2) V. DOLLÉANS, *Le sucre et le pétrole, op. cit.*, p. 205 et s.

(3) Voir la campagne contre le « projet américain » menée par le *Matin*.

(4) *Les cartels et le libre échange* (article précité), la *République française*, 18 septembre 1903.

THÉORIE CONVENTIONNELLE DU DROIT DES GENS

SOMMAIRE. — Le droit national et le droit international. — La vie nationale et la vie internationale. — Les intérêts internationaux. — La communauté internationale. — *Consensus gentium*. — Définition du droit des gens. — Droit national externe. — Droit universel. — Une autre définition du droit international. — Droit de l'organisation internationale. — Les personnes du droit public international. — Les biens du droit public international. — Les organes du droit public international. — Droit de l'activité internationale. — Traité international. — Administration internationale. — Procès international. — Les rapports de la vie cosmopolite. — Droit civil externe. — Droit civil international. Sa nature. Ses problèmes. — Le traité international et la loi nationale. — La coutume internationale. — Conclusion.

Une des principales et des plus anciennes (1) divisions du droit est sa division en *droit de l'Etat* ou *droit national*, avec sa source principale, la loi, et en *droit des gens* ou *droit international* avec sa source principale, le traité. Mais tandis que le premier était profondément étudié et défini avec une plus ou moins grande précision déjà du temps des jurisconsultes romains, il n'en est pas de même du second, même dans son état actuel.

L'insuffisance des théories professées actuellement sur le droit international est un des plus sérieux obstacles qui s'opposent à la construction de la théorie du droit en général. Or, de nos jours, le traité international paraît fournir assez d'éléments pour nous permettre de répondre à la question : qu'est-ce que le droit international ?

En réalité on observe tout d'abord un cercle très précis de rapports sociaux, qui peuvent et doivent être le domaine d'application du droit des gens. La politique des Etats tendant à dominer sur l'univers, l'activité cosmopolite de l'homme civilisé de notre temps et les tendances générales des différentes

(1) HUGO GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, Livre I, ch. Ier, § 14 : « Le *Jus humanum* embrasse le *jus civile* et le *jus gentium* ».

sociétés internationales, tout cela forme une sphère spéciale des rapports de la vie qui sont en principe inconnus au droit d'un Etat isolé, qui lui sont même inaccessibles.

A côté des rapports de *la vie nationale*, qui comprennent les rapports des organes de l'Etat entre eux, les rapports des organes de l'Etat et de ses sujets, et les rapports des sujets de l'Etat entre eux, il existe d'autres rapports publics et privés, ceux de la vie internationale, qui concernent les relations des sociétés internationales et des Etats soit entre eux soit avec les étrangers. De ces deux espèces de rapports, les premiers peuvent subir une réglementation juridique de la part d'un Etat quelconque, parce que dans chaque cas particulier ils ne regardent qu'un seul Etat. La source du droit, pour ces rapports, c'est la loi, expression de la volonté de l'Etat. Donc le droit « *étatique* » est un droit prescrit, autoritaire, légal.

Au contraire les seconds de ces rapports ne peuvent pas être réglementés par la volonté d'un seul Etat, parce que dans chaque occasion particulière, soit directement soit indirectement, ils touchent au moins deux Etats (parfois aussi des sociétés internationales). Cependant, pour ces rapports comme pour les autres, la réglementation juridique s'impose d'une manière pressante. Sur la base de la civilisation européenne, pénétrée des larges principes cosmopolites, naissent des intérêts publics et privés qui rapprochent entre eux les différents agents de la vie internationale, et demandent une protection juridique. L'existence de ces *intérêts internationaux* est la seconde des conclusions importantes que nous devons tirer de l'étude du traité international.

Aucun Etat ne peut définir souverainement sa propre position dans ses rapports avec les autres Etats, ni même tracer les limites de son propre territoire. Il ne peut non plus suffire, sans le concours des autres Etats, aux nombreuses exigences de sa législation, de son administration et de sa juridiction, dès qu'il s'agit de réglementer les faits qui, tout en s'accomplissant sur son territoire, intéressent également les autres Etats, et surtout ceux qui s'accomplissent entièrement ou partiellement à l'étranger. Et comme, à ce point de vue, tous les Etats sont dans une position identique, les intérêts publics de l'un sont toujours, plus ou moins, les intérêts d'un autre

Etat, de plusieurs, ou de tous les Etats en général. Ces intérêts généraux des Etats ne peuvent absolument pas se passer d'une protection juridique.

Vu l'extrême complication de la vie contemporaine, il n'existe en vérité aucun intérêt public, concernant un Etat quelconque, qui, à un certain point de vue, ne soit aussi un intérêt international ou commun à d'autres Etats. Ces intérêts communs sont quelquefois des intérêts identiques, parfois formés par concessions mutuelles, précisément dans le cas où les besoins des Etats étaient à l'origine différents ou même opposés. Sans doute, ce qui semble être une concession dans un cas peut être un avantage dans un autre. Les concessions mutuelles ont lieu principalement dans le domaine des intérêts politiques. Ce sont les intérêts de l'administration et de la juridiction pénale et civile, qui sont, très souvent, identiques. Précisément les intérêts de ces deux dernières catégories forment aujourd'hui un des principaux objets des traités internationaux.

L'homme civilisé du début du xxe siècle croit que le monde entier lui est ouvert. En principe, chaque homme civilisé a des intérêts dans diverses parties du monde. Parfois, leur protection juridique présente pour lui la même importance que celle des intérêts qu'il possède dans un État quelconque. Soit, par exemple, un grand industriel contemporain, qui travaille pour satisfaire les besoins internationaux, ou un commerçant vendant ses marchandises sur le marché universel. Notre conscience juridique ne peut permettre que les intérêts privés de l'homme, qui sont protégés d'une manière si décisive au point de vue national, soient méconnus par le droit, uniquement parce qu'ils se manifestent dans le domaine international ; leur protection juridique est au suprême degré conforme avec le bien de l'humanité entière, et par conséquent des Etats.

Enfin les nombreuses sociétés internationales, religieuses, scientiques, littéraires, artistiques, industrielles, commerciales etc., etc., qui unissent des personnes de nationalité différente pour arriver aux mêmes buts sociaux internationaux, ont aussi besoin d'une protection juridique, d'autant plus qu'elles ne peuvent pas trouver dans leur droit intérieur une

garantie suffisante pour leurs intérêts. C'est ce qui arrive dans les cas où ces intérêts touchent non seulement une société quelconque, mais aussi un ou plusieurs Etats ou même quelques autres sociétés internationales. D'aussi importants problèmes, comme par exemple celui qui a pour objet la garantie générale de la liberté de conscience des membres des églises œcuméniques, chrétiennes et autres, ne peuvent être laissés sans une protection juridique suffisante.

Tels sont les rapports de la vie internationale, tels sont les intérêts internationaux. Ils apparaissent plus développés chez les peuples que l'histoire a rapprochés davantage les uns des autres, ils le sont moins chez les autres (1). En tout cas, à côté des rapports et des intérêts locaux ou particuliers, qui se manifestent dans une sphère quelconque de la vie internationale, il en existe d'autres, qui s'étendent sur l'univers entier. Plus que jamais, nous pouvons parler de l'humanité comme d'une *grande société universelle des peuples* qui embrasse et les Etats et les personnes privées, et les sociétés internationales. Plus que jamais, nous pouvons répéter les paroles de Sénèque : *Membra sumus corporis magni, natura nos cognatos edidit* (2).

Ainsi, quoi qu'on ait dit, il n'y a pas que des luttes dans la vie internationale : à côté de ces luttes grandit ce que nous nommons la *communauté des nations*, c'est-à-dire leurs rapports continuels et développés et leurs intérêts communs. Le droit des gens naît sur la base de cette communauté internationale. Les intérêts internationaux sont appelés à la vie d'abord par la nécessité de lutter contre un ennemi commun, contre la nature, c'est-à dire contre les forces hostiles de la nature, que l'homme cherche à dompter, et pour les forces bienfaisantes dont il veut faire un juste usage. La seconde cause de rapprochement entre les peuples, c'est l'opinion de plus en plus répandue tant du caractère irrationnel des luttes entre des peuples doués de la même force physique, économique et intellectuelle, que de la nécessité où sont les peuples de se faire des concessions réciproques pour protéger les intérêts respectifs de tous, ainsi que la persuasion, qui s'étend aussi

(1) Welzhofer, *Der europäische Völkerverein*, Berlin, 1898.
(2) A. Senecæ *Epistolæ*, 95, 32 ; (Fr. Hasse, *Opera* V, III, p. 302).

de plus en plus, que les luttes internationales dans leurs formes grossières, comme la guerre, portent malheur à tous, même au vainqueur. En obéissant à la sévère loi de la lutte, à la loi de nature, les hommes introduisent dans leurs rapports internationaux l'influence d'un autre principe, plus humain, celui de la communauté internationale. Enfin la troisième conclusion, de nature pour ainsi dire préliminaire, nous démontre la source dont peuvent découler les règles juridiques de la vie internationale.

Si les intérêts internationaux ne peuvent trouver leur protection juridique dans la loi d'un Etat, qui est l'expression d'une volonté unique, ils peuvent la trouver dans le traité conclu entre les Etats intéressés, expression de leur volonté commune. Ces Etats peuvent créer, pour la réglementation des rapports internationaux, les règles juridiques qu'un Etat isolé est dans l'impossibilité de proclamer. Leur volonté commune ne peut rencontrer aucune opposition. Ce sont quelquefois deux États, parfois un groupe d'États, rarement tous les États existants qui interviennent au traité. Si les rapports internationaux intéressent aussi quelques sociétés internationales, celles-ci peuvent également prendre part à la formation des règles correspondantes.

En créant les règles du droit des gens, les Etats peuvent et doivent poursuivre la protection non seulement de leurs propres intérêts internationaux mais aussi de ceux des sociétés internationales et des individus. L'Etat actuel n'est pas une entreprise privée de quelques personnes, mais la formation publique de la vie nationale et internationale. Il apparaît comme *une société publique* non seulement dans le domaine de ses rapports intérieurs, mais aussi dans ses relations extérieures. L'Etat contemporain se vante de ses tendances universelles et cosmopolites. Il est le représentant non seulement de la loi, mais aussi de la morale sur toute la terre. Telle est sur lui l'opinion de l'humanité. Avant de terminer ces réflexions préliminaires, faisons encore deux remarques : l'une quant à la nature même de la volonté commune des Etats, l'autre quant à la forme qu'elle prend.

La volonté commune des Etats peut se former de trois manières. D'abord la volonté de différents Etats, sur tels ou tels

rapports de la vie publique ou privée internationale, peut être identique dès le début. D'autre part leur volonté commune peut se former, parce que la prétention de l'un des Etats est acceptée par les autres, qui renoncent ainsi à leurs demandes primordiales. Enfin elle peut sortir des concessions mutuelles des différents Etats. Le dernier cas est le plus naturel et le plus fréquent. Aussi dit-on généralement que le droit international repose sur la base du consentement de deux ou plusieurs Etats (*Consensus gentium*).

Le consentement international peut prendre deux formes. L'une a le caractère de fait, c'est la *coutume internationale* ; l'autre, le caractère juridique, c'est le *traité international*. Le droit en général apparaît aussi sous deux formes, l'une de fait, l'autre juridique. La coutume internationale était le mode principal de la formation du droit des gens dans le passé ; cette forme ne présente pas, en elle-même, d'intérêt juridique, quoique beaucoup de règles du droit des gens proviennent de la source coutumière. C'est pourquoi nous la laisserons de côté dans les lignes suivantes. Du reste, la coutume internationale peut souvent être envisagée aussi comme une sorte de traité international, resté sans réglementation juridique. Le traité international est la forme principale du droit des gens actuel. Le droit futur lui appartiendra exclusivement. La nature juridique du traité international présente beaucoup de traits intéressants et précieux. La nature conventionnelle du droit des gens est un de ses signes caractéristiques essentiels. Le droit des gens est un droit libre, basé sur le consentement, conventionnel. Nous aurons encore l'occasion de revenir sur le sujet du traité international.

Après ces remarques préliminaires nous pouvons nous demander maintenant : qu'est-ce que le droit international ? C'est le droit qui règle les rapports de la vie internationale, ou — en donnant à cette définition une expression plus développée — c'est le droit qui règle les rapports entre les Etats (et les sociétés internationales), entre les étrangers et enfin entre les étrangers et les Etats (et quelquefois les sociétés internationales). La première place appartient sans doute aux rapports des Etats ; c'est pourquoi l'on définit souvent le droit international comme le droit qui règle les rapports entre les Etats.

Ainsi le droit des gens est un droit. Dans cette affirmation, nous pouvons donner au mot *droit* une signification large ou restreinte (1). Dans le premier cas, nous entendrons par ce mot tous les principes qui règlent extérieurement les rapports sociaux ; dans le second cas, seulement ceux de ces principes qui ont reçu une forme tout à fait précise et qui présentent en même temps une valeur sociale plus ou moins grande. Les règles qui forment ce que l'on appelle les mœurs sociales et le droit moral n'entrent pas dans la conception du droit au sens strict du mot. Les principes de ces deux dernières catégories, quant à leur application dans la vie internationale, sont appelés par la science du droit des gens : *comitas gentium*. En donnant à la définition du droit des gens une interprétation restreinte, nous laissons de côté la *comitas gentium*. Cette expression latine est traduite, comme l'on sait, dans les langues modernes d'une manière insuffisante par les mots *urbanité internationale*.

Tel est le *genus proximum*, dans lequel la *species* qui nous intéresse entre comme partie intégrante. En prenant, selon l'usage, pour base de notre classification des différentes branches du droit, *le signe caractéristique des sujets*, nous dirons que le droit international est le droit qui règle les rapports de tous les agents de la vie internationale. dont il a été question plus haut. Sans doute en parlant des rapports des Etats, il faut penser aussi aux organes, qui les représentent. Sous l'expression « étrangers », il faut sous-entendre, non seulement les personnes de différente sujétion dans leurs rapports mutuels, mais aussi toutes les personnes qui ne sont pas sujettes de l'Etat dont on parle, et parmi celles-là, les cosmopolites libres, ou les personnes sans aucune sujétion Dans tous ces cas, il faut avoir en vue non seulement les individus, mais aussi leurs associations, qui poursuivent des intérêts privés dans les rapports internationaux. Enfin par l'expression « sociétés internationales », nous désignons avant tout les sociétés non assujetties à un Etat quelconque et poursuivant dans les rapports internationaux des buts publics de

(1) S. Kazansky, *Le droit et la morale, comme phénomènes de la civilisation universelle*. Saint-Pétersbourg, 1901 (en russe).

nature internationale. Nous aurons encore l'occasion, dans les lignes suivantes, de parler de ces sociétés internationales.

Telles sont les personnes dont les rapports sont réglés par le droit international, en d'autres termes, tels sont les sujets de ce droit. Nous ne trouvons de pareils sujets dans le droit d'aucun Etat particulier. Ce seul trait doit donner au droit international le caractère d'une nouvelle branche du droit en général. Mais sa signification est encore rehaussée par le fait que les objets de ce droit sont les intérêts internationaux, inconnus au droit national, et que le lien juridique entre ses sujets quant aux objets est, quant à son origine, non pas légal mais conventionnel. Si pour définir avec succès la notion du droit des gens, il suffit d'indiquer l'existence dans ce droit de sujets particuliers, pour se faire une juste idée de ce droit, il faut avoir en vue tous ses autres traits caractéristiques. Tous ces traits dans leur ensemble, font du droit des gens une espèce particulière du droit, un tout *sui generis*. Les principes et les institutions de droit d'un Etat particulier ne peuvent en aucun cas se rapporter au droit des gens, même s'ils sont identiques dans la législation de plusieurs ou de tous les Etats (1). Un cas présente ici un intérêt particulier.

Vu l'insuffisance du droit des gens, défaut qui a toujours existé et qui existe encore, et qui explique que les intérêts de la vie internationale ne puissent trouver une protection juridique suffisante dans ce droit, le droit national s'est toujours chargé et se charge encore maintenant de la solution d'un problème qui dépasse entièrement ses forces, le réglement de certains rapports internationaux. Le droit de chaque Etat contient un ensemble de principes de ce genre qui forme ce que nous pouvons nommer *le droit national externe*. Il est surtout développé quant aux intérêts privés internationaux (droit privé externe). Dans de pareils cas, le droit national sort de ses limites historiques et logiques, mais ne se change pas en droit international. L'idée même d'un droit *international national* est une *contradictio in adjecto*. En tous cas une réglementation des rapports internationaux opérée

(1) H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899.

d'une façon unilatérale par les Etats aboutit en pratique à de médiocres résultats, surtout parce qu'elle évoque entre les lois des différents Etats des conflits perpétuels qui retombent lourdement sur les personnes intéressées.

Le droit de la vie internationale étant inspiré par des tendances universelles, le droit des gens dans son ensemble est *un droit universel.* Son action s'étend sur tout l'univers. Ses institutions principales et ses principes fondamentaux sont reconnus ou tendent à être reconnus par tous les Etats, ce qui n'exclut pas, d'ailleurs, l'existence possible de principes et d'institutions obligatoires dans les rapports de quelques Etats, même de deux Etats seulement, c'est-à-dire, l'existence d'un droit des gens local ou particulier. Mieux encore, le droit particulier joue un très grand rôle dans l'ordre international actuel. Cela s'explique sans doute parce que les tendances universelles ont commencé à paraître, relativement, assez tard dans la politique internationale et n'ont pas encore réussi à triompher du particularisme du passé.

La définition du droit des gens, formulée plus haut, est faite d'après le type répandu des définitions de ce droit ; la seule différence, c'est qu'elle donne une interprétation plus large au signe caractéristique des sujets. Il est possible pourtant, il est nécessaire même de donner à cette définition une forme plus juridique, qui nous aidera à mieux comprendre la nature et le contenu du phénomène qui nous intéresse. A ce point de vue, le droit des gens peut être défini comme *le droit qui règle l'organisation et l'activité de la société internationale et les droits privés des étrangers.* Deux branches principales du droit des gens se dessinent clairement dans cette définition : le droit des gens *public* et le droit des gens *privé.* Pour nous rendre tout à fait claire la signification de cette formule, il faut étudier le contenu juridique de chacune de ces deux branches. Nous allons voir qu'il est tout à fait possible de donner au droit international une construction non seulement juridique, mais encore analogue à celle qui est élaborée depuis longtemps pour le droit national.

Le droit des gens *public* comprend le droit de l'organisation internationale et le droit de l'activité internationale, c'est-à-dire deux divisions en tout semblables à celles que

l'on rencontre dans le droit de chaque société publique. Le droit de l'organisation doit précisément indiquer quelles sont les personnes appelées à poursuivre les intérêts publics dans la vie internationale, quels sont les biens destinés à servir à leurs besoins communs, enfin quels sont les organes autorisés à les représenter. Telles sont aussi les questions que le droit de l'organisation de chaque société publique renferme.

Quant aux personnes du droit des gens public ce sont, comme on sait, les Etats qui occupent la première place parmi elles. La première tâche de la théorie du droit international consiste ici à donner une définition de l'Etat au point de vue de ce droit (1). Evidemment cette définition doit résumer les principes du droit des gens qui, dans leur ensemble, caractérisent seulement la position des Etats dans les rapports internationaux. Il est possible d'indiquer les traits caractéristiques de l'Etat moderne de la manière suivante : l'Etat est une société publique, organisée, souveraine et possédant un territoire régulier. Cette définition, qui correspond à la notion historique de l'Etat, n'est pas en opposition avec les définitions ordinairement adoptées, et, en exprimant les signes caractéristiques de l'Etat, elle ne peut être appliquée à aucune des autres sociétés connues par le droit international.

La seconde tâche de la théorie du droit international, c'est de caractériser par quelques traits généraux les droits que doit posséder chaque Etat dans ses rapports internationaux, ou les soi-disants *droits fondamentaux* de l'Etat. Ils ne sont autre chose que la généralisation des différentes règles et institutions du droit des gens dans leur application aux Etats. La théorie actuelle connaît plusieurs droits fondamentaux de l'Etat. Les plus étendus sont : le droit de la souveraineté et le droit de la communauté. Tous les autres rentrent dans ces deux catégories.

Le droit de la souveraineté est le droit primordial, essentiel de l'Etat. Il signifie qu'en principe l'Etat est libre, tant qu'il ne s'est pas lui-même imposé des restrictions au moyen de traités avec les autres Etats. *Le droit de la communauté* est le plus développé, le plus étendu des droits fondamentaux de

(1) Combothecra, *La conception juridique de l'Etat.* Paris. 1899.

l'Etat. C'est la réflexion juridique de la communauté de fait qui existe parmi les nations et dont nous avons parlé plus haut. En vertu de ce droit, chaque Etat a la faculté d'agir en vue des intérêts qui lui sont, par traité, reconnus communs avec d'autres Etats, ainsi qu'en vue de l'organisation qui s'y rapporte. Le contenu principal du droit des gens consiste dans le développement du droit de la communauté. Et cela est facilement compréhensible. La souveraineté des Etats est toujours supposée. Il n'est pas nécessaire de détailler ses principes, tandis que ses limitations, dont le droit de la communauté se compose, doivent dans chaque cas être formulées d'une manière précise et probante.

Enfin, la troisième question principale qui se pose dans la théorie des Etats concerne les différences juridiques qui existent entre eux. L'existence de ces différences s'explique par la diversité des relations conventionnelles entre Etats. Il ne faut pas oublier que le traité international est le fondement de tout l'ordre international. La remarque essentielle, que nous pouvons faire à ce point de vue, peut être ainsi formulée.

Les traités qui lient les différents Etats contemporains sont ou de simples traités ou des traités organisés, c'est-à-dire des traités qui ont créé des organes destinés à servir aux intérêts communs et particuliers des Etats contractants. Ces organes peuvent être ou des organes internationaux, c'est-à-dire créés et appelés par le droit international à servir particulièrement aux intérêts communs des Etats unionistes, ou des organes nationaux. Dans le dernier cas, le traité international peut ordonner qu'une même personne remplira les mêmes fonctions publiques dans chacun des Etats contractants, ou qu'un organe d'un Etat quelconque doit aussi servir aux intérêts d'un autre ou d'autres Etats et à leurs intérêts communs, c'est-à-dire, aux intérêts internationaux. On appelle « *union* » le traité organisé.

La théorie des *unions d'Etats* (1) constitue une des ques-

(1) S. Brie, *Theorie der Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1886. — G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Wien 1887. — P. Kazansky, *Allgemeine administrative Staatenvereine*, dans le *Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft etc.* Bd, VI n. VII. — P. Kazansky, *Les grandes unions administratives des Etats*. Odessa 1897 (en russe).

tions particulièrement intéressantes de la science du droit des gens. Elle a pour objet non seulement les unions politiques traditionnelles (union réelle, union personnelle, etc.), mais aussi des formations conventionnelles nouvelles : les unions administratives et judiciaires. Les plus intéressantes sont les grandes unions administratives, qui tendent à unir tous les Etats existants par un traité général et par des organes internationaux, en vue de poursuivre les intérêts sociaux universels. Nous pouvons passer sous silence les autres questions qui entrent dans la théorie des Etats au point de vue du droit international. Elles n'ont qu'une faible importance en comparaison.

Après la théorie des Etats devrait venir la théorie des sujets des Etats qui ont, comme tels, différents droits publics dans les rapports internationaux (indigénat international), ainsi que la théorie des sociétés internationales ; mais la grandeur juridique de l'Etat met complètement dans l'ombre ces deux catégories de sujets internationaux. C'est pourquoi la théorie de ces sujets occupe une place relativement secondaire dans le droit international (1). Bornons-nous pour le moment à formuler quelques remarques relatives aux *sociétés internationales*. Nous entendons par cette expression des formations publiques, qui ressemblent quelquefois aux Etats, sans pourtant s'identifier avec eux ; pour préciser, ce sont :

1° Les sociétés politiques souveraines et organisées, qui n'ont pas atteint le développement nécessaire à un Etat ; historiquement, elles ont partout précédé les Etats et l'on peut encore les trouver dans certaines parties du monde : par exemple, des tribus nomades, des villages de sauvages, etc.

2° Partis politiques, qui ont levé les armes contre le gouvernement légal et qui sont reconnus comme partis belligérants par les autres Etats (*Status nasciturus*).

3° Différentes divisions intérieures des Etats, auxquelles ceux-ci ont concédé, du consentement tacite ou conventionnel des autres Etats, l'indépendance internationale : c'est ce qui arrive pour les colonies, les possessions incorporées, etc.

4° Enfin, les associations de personnes poursuivant tels ou

(1) P. Kazansky, *Manuel de droit international* (en russe) Odessa, 1903, p. 94-113.

tels buts sociaux généraux dans les rapports internationaux. La première place appartient sans doute aux associations qui ne dépendent d'aucun Etat, par exemple, aux différentes Eglises universelles chrétiennes et non chrétiennes. C'est ainsi que la notion des sociétés internationales embrasse différentes formations de nature juridique et de fait. Leur grand nombre et leur valeur toujours croissante nous forcent à leur assigner une certaine place dans le système du droit des gens. Mais comme cette question n'a pas été étudiée jusqu'ici, nous ne pouvons actuellement l'approfondir.

Passons maintenant à la question des *biens* du droit international public. Tout ce qui est accessible à l'homme sur la terre peut être divisé, au point de vue du droit international public, en deux grandes catégories fondamentales : 1° *Les biens internationaux*, c'est-à-dire soumis à l'autorité de tous les Etats en général, principalement la mer ouverte (1) ; 2° *Les biens nationaux*, c'est-à-dire, soumis en principe à l'autorité d'un Etat quelconque, comme le territoire de l'Etat. Il est cependant possible de rapporter les possessions nationales aux biens du droit international public, parce que l'indépendance de chaque Etat quant à son territoire est toujours limitée dans une certaine mesure par les droits publics des autres Etats (servitudes internationales). Ce sont précisément ces limitations de l'indépendance territoriale de l'Etat qui composent le contenu principal des règles du droit international public quant aux biens (communauté territoriale des Etats).

Nous devons aussi remarquer que le droit international règle la position non seulement publique, mais aussi privée, des biens internationaux. Sous ce dernier rapport, il les abandonne en général à la jouissance commune de tous les hommes. C'est ainsi que, dans le domaine du droit international contemporain, l'ancienne règle du droit international romain, d'après laquelle la mer appartient à tous, a reçu une signification plus étendue et plus profonde, en même temps que plus précise.

Enfin les *organes* du droit international public peuvent

(1) Nesabitowsky, *La théorie des biens internationaux*. Kiew, 1860 (en russe).

aussi former deux groupes différents : 1° *Les organes internationaux* créés par le droit international pour servir spécialement aux intérêts internationaux ; 2° *Les organes nationaux* créés par l'Etat pour servir aux besoins de sa vie nationale, mais reconnus par le droit des gens, c'est-à-dire, par les traités des Etats. Quelquefois ces organes reçoivent aussi une organisation supplémentaire de la part de ce droit ; mais le droit international les emploie toujours aussi au service des intérêts internationaux. Le premier groupe comprend : les congrès et conférences, les commissions et bureaux (1) internationaux, les tribunaux arbitraux, etc. ; le second, les chefs d'Etats, ambassadeurs, consuls, agents et commissaires, etc.

Le droit des gens étend aussi quelquefois ses règles aux autres organes des Etats sans leur donner sa reconnaissance ni, à plus forte raison, une réglementation supplémentaire. On ne peut compter ces organes parmi ceux du droit public international ; ils fonctionnent seulement comme tels. Ce rôle appartient à presque tous les organes législatifs, administratifs et judiciaires de la vie nationale de chaque Etat.

Dans les cas où un traité conclu entre deux ou plusieurs Etats crée un organe appelé à servir à leurs besoins communs, le simple traité devient un traité organisé, une *union*. Et comme, d'une part, tous les Etats se trouvent en relations conventionnelles entre eux, que d'autre part, les organes du droit international public forment un système certain, quoique incomplet et imparfait, la société internationale des Etats peut être appelée *union universelle des nations*. La société internationale est une union politique des nations, qui a élaboré les premiers éléments de son organisation.

En employant l'expression *nation* nous voulons indiquer, ici comme ailleurs, que ce ne sont pas les Etats seuls qui sont les agents de la vie internationale, mais aussi les sociétés internationales et les individus particuliers. C'est pourquoi la partie du droit, que nous étudions ici, porte le nom de *droit international* ou *droit des gens* et non pas celui de *droit des Etats* ou « *interétatique* ».

Passons maintenant au droit de l'*activité internationale*.

(1) G. Moynier, *Les bureaux des Unions universelles*. Genève, 1892. — E. Descamps, *Les offices internationaux et leur avenir*. Bruxelles, 1894.

L'activité publique internationale, tout comme l'activité publique nationale, se divise en trois branches principales : la formation, l'exécution et la protection du droit. Dans une théorie juridique, nous ne pouvons traiter que du mode juridique de la formation du droit, c'est-à-dire du traité international. Celui-ci joue dans les rapports internationaux le même rôle que la loi dans les rapports nationaux.

Chaque traité consiste premièrement dans la limitation ou l'élargissement de l'indépendance des Etats contractants. Il fait naître entre eux une obligation mutuelle semblable aux obligations du droit civil ; toutefois, tandis que tout le contenu de ces dernières consiste dans la limitation mutuelle de la volonté des parties contractantes, le traité international a une tout autre portée. Il crée le droit. L'essentiel de l'obligation publique, que les Etats (et quelquefois aussi les sociétés internationales) instituent pour eux, consiste en ce que leur volonté commune crée les règles du droit des gens (1). Il convient aussi d'essayer d'approfondir un peu la nature du traité international.

En concluant un traité, les Etats ont pour but des intérêts publics. Les rapports qui naissent entre eux revêtent un caractère public et sont réglés par le droit public. Le traité international peut avoir en vue tous les rapports possibles de la vie internationale. Il adresse à ses différents agents des prescriptions, des défenses et des permissions. Il indique la volonté commune des Etats intéressés, tantôt aux parties contractantes elles-mêmes, tantôt à leurs organes nationaux ou internationaux, tantôt à leurs sujets et habitants, tantôt à leurs divisions intérieures, aux colonies, possessions incorporées, etc., tantôt, enfin, aux autres sociétés internationales. Lorsque le traité international s'adresse aux parties contractantes, il a toujours en vue tacitement leurs organes, en premier lieu les chefs des Etats, les Etats ne pouvant agir d'eux-mêmes en tant que formations sociales. Le traité exprime ses règles dans une forme qui ressemble tout à fait à celle adoptée par la loi. *La force obligatoire* de ses règles n'admet aucun doute (2).

(1) Nippold, *Der völkerrechtliche Vertrag*. Berne, 1894.
(2) W. Kaufmann, *Die Rechtskraft des internationalen Rechts*. Stuttgart, 1889.

Le traité porte en lui l'expression de la volonté des Etats contractants. Leur volonté est obligatoire pour toutes les personnes qui leur sont soumises, organes nationaux et internationaux, différentes parties des Etats, leurs sujets et habitants. La force obligatoire des prescriptions et des défenses du droit international est la même, pour ces personnes, que la force obligatoire de la loi, source du droit national. La question devient un peu plus compliquée dans les cas où le traité s'adresse avec ses règles aux parties contractantes elles-mêmes. C'est ce qui arrive du reste assez souvent ; mais même dans ce cas, l'ancienne règle *pacta sunt servanda* a le même fondement que la force obligatoire de la loi.

Les parties contractantes doivent respecter les règles du traité, parce que leurs intérêts communs trouvent en lui leur protection juridique et parce que toute partie contractante, qui enfreint les règles du traité, s'expose nécessairement à une pression coercitive de la part des autres. Le droit international connaît différents moyens pour rendre plus efficace la force obligatoire des traités dans les rapports des Etats, en commençant par les moyens diplomatiques et judiciaires et en finissant par les moyens violents, comme la guerre. La différence principale que nous constatons ici entre l'ordre de la protection du droit national et celui du droit international, consiste seulement en ce que l'application organisée de la force physique pour la protection du premier se trouve entre les mains de personnes tierces et, pour la protection du second, entre les mains des personnes intéressées.

La seconde branche de l'activité internationale est *l'administration internationale*. Sous cette dernière expression nous comprenons l'activité des Etats, des sociétés internationales, de leurs organes et des organes internationaux, qui a pour but la protection des intérêts sociaux internationaux (1). Le droit de l'administration internationale est une nouvelle institution du droit des gens. Sans doute quelques traités, relatifs aux intérêts administratifs internationaux, les traités de commerce et de navigation, sont en usage déjà depuis longtemps, mais c'est seulement depuis peu qu'ils sont deve-

(1) P. Kazansky, *Théorie de l'administration internationale*. Paris, 1902.

nus si nombreux et ont acquis une valeur telle qu'il est nécessaire d'élaborer leur théorie générale.

Les dernières années du XIXe siècle sont appelées quelquefois l'époque de l'administration internationale. Le droit administratif international comporte dès aujourd'hui des principes juridiques d'une grande importance en ce qui concerne les moyens de communications et de relations (navigation fluviale et maritime, chemins de fer, postes, télégraphe, téléphone, monnaie internationale, poids et mesures internationaux), les intérêts d'ordre intellectuel (sciences, arts, écoles, droits d'auteurs, etc.), le commerce, les mesures sanitaires, antiesclavagistes, etc. Il est plus que probable que, dans un avenir peu éloigné, c'est le droit administratif qui fera les plus grands progrès dant tout le système du droit public international, et que c'est sur la base de l'administration internationale que le grand problème de notre temps, le problème d'une meilleure *organisation du monde* sera résolu (1).

Enfin, la troisième branche de l'activité internationale, la procédure internationale, a pour objet l'activité des Etats et des tribunaux nationaux et internationaux touchant la protection du droit, c'est-à-dire la solution des conflits civils et la répression des violations du droit. Suivant la qualité des personnes qui peuvent demander la solution de leurs conflits ou apparaître comme violateurs du droit, cette procédure se divise en procédure « interétatique », qui administre les affaires entre les Etats, et en procès civils et criminels qui interviennent entre les individus.

La procédure interétatique institue un ordre unique pour la solution des conflits entre les Etats ainsi que pour la répression des violations du droit par les Etats : 1° moyens diplomatiques (compromis, bons offices, médiation) ; 2° moyens judiciaires (en premier lieu l'arbitrage international) (2) et 3° moyens violents (rétorsion, représailles, guerre). Quant aux *procès civils et criminels* internationaux, ils ne jouent pas un rôle indépendant. Ils ne constituent que des institutions sup-

(1) P. Kazansky, *Premiers éléments de l'organisation universelle.* Bruxelles, 1897.
(2) M. Revon, *L'arbitrage international.* Paris, 1892.

plémentaires vis-à-vis des procès civils et criminels nationaux. La protection de tout le droit positif national et international, quant aux rapports des particuliers, repose en premier lieu et presque exclusivement sur la justice des Etats particuliers. La justice internationale entre en action seulement dans des cas exceptionnels, lorsque la justice nationale ne peut plus remplir les devoirs qui lui incombent.

Les traités internationaux règlent ici trois points différents. Ils déterminent d'abord la compétence des tribunaux de tel ou tel Etat en matière civile et criminelle. Ils instituent ensuite l'assistance judiciaire entre les tribunaux de différents Etats. Une des principales institutions de la procédure pénale internationale est l'extradition des criminels. Enfin ils règlent la force juridique des arrêts des tribunaux civils et criminels à l'étranger. Il est rare que des tribunaux internationaux spéciaux soient constitués pour juger des affaires entre particuliers. Les tribunaux consulaires en Orient et les tribunaux mixtes d'Egypte sont une exception à la règle, d'après laquelle toutes les affaires entre ou contre les particuliers d'un État quelconque sont jugées par ses tribunaux.

Telles sont les institutions du droit international *public* : passons maintenant au droit international *privé*.

La vie privée universelle apparaît comme une des créations de notre temps. L'antiquité et le moyen âge ne connaissaient pas les grands rapports cosmopolites contemporains. L'homme civilisé contemporain croit que tout l'univers est ouvert à son activité et demande au droit la protection de ses intérêts privés partout où il les possède. Or le droit d'un Etat particulier ne peut protéger ces intérêts que dans le domaine des rapports de la vie nationale. Cette dernière catégorie comprend les rapports privés, quant aux personnes et quant aux biens, des individus habitant le territoire. Ce n'est que dans le domaine de pareils rapports qu'un Etat particulier peut souverainement créer son droit et protéger les intérêts des personnes privées, sans choquer les intérêts des autres Etats. Mais les rapports indiqués plus haut n'épuisent pas tous les rapports possibles de la vie privée.

A côté des rapports privés nationaux, nous trouvons les rapports de la *vie cosmopolite* privée ou civile internationale.

Ces rapports consistent en rapports privés entre personnes de différente sujétion et entre personnes de la même sujétion mais qui habitent des Etats différents ou un Etat étranger, ou quant aux biens qui se trouvent dans un ou plusieurs Etats étrangers. Il faut ajouter que les rapports de la vie civile nationale, peuvent facilement devenir des rapports de la vie internationale, précisément dans les cas où les personnes ou les biens qu'ils concernent passent du territoire d'un Etat sur celui de l'autre, tandis que les phénomènes de la vie cosmopolite, une fois parus comme tels, ne perdent jamais leur caractère international.

Si les phénomènes de la vie civile touchent plus d'un Etat, le droit de celui-ci ne peut leur donner une protection suffisante. Dans le domaine des rapports cosmopolites, le droit ne peut reposer que sur les traités internationaux (et la coutume internationale), parce que ce n'est que dans ces traités que la volonté commune de tous les Etats intéressés peut trouver son expression. Malheureusement le droit civil international appartient à des divisions du système de ce droit insuffisamment élaborées. C'est que le développement actuel de la vie cosmopolite est encore tout récent.

Le droit national cherche à suppléer à l'insuffisance du droit civil international. Nous trouvons dans les lois de presque tous les Etats un complexus plus ou moins considérable de règles du *droit civil externe*, mais les essais tentés pour remplacer le droit international par le droit national n'ont eu aucun succès. En réalité, il est tout à fait impossible d'instituer par voie de législation interne un ordre identique dans tous les Etats intéressés et soustrait à des changements continuels par la volonté unilatérale de chacun d'eux. La réglementation légale des rapports qui touchent plusieurs Etats ne peut aboutir en pratique qu'à des conflits perpétuels entre leurs lois et n'exclut nullement l'absence de règles juridiques dans de nombreuses difficultés de la vie internationale.

Après ces explications, nous pouvons définir le droit civil international comme le droit qui accorde une protection juridique aux intérêts privés de l'homme dans les rapports internationaux ou *le droit qui règle les droits privés de l'étranger.*

Cette dernière formule peut être adoptée parce que le trait caractéristique des rapports privés internationaux consiste en ce qu'une personne entre en relations avec un Etat étranger directement, c'est-à-dire par elle-même, ou indirectement, c'est-à-dire par ses biens. Les rapports privés internationaux sont les rapports privés des étrangers.

Il est utile de faire ici une petite remarque quant à la nature juridique du droit privé international.

On comprend généralement sous le nom de « droit international » le droit international public. Quant au droit international privé, tantôt il forme une branche particulière du droit en général, à côté du droit public international et du droit national, tantôt on le rapporte au droit national, tantôt enfin on le considère comme une partie du droit public international. Aucune de ces théories ne peut résister à une critique attentive (1).

Le droit privé international a pour objet la protection des intérêts privés des étrangers. Il est tout à fait impossible de méconnaître le caractère civil de ses principes et de ses institutions. Pour cette raison, on ne peut le construire comme partie intégrante du droit public international. On ne peut pas non plus rapporter le droit civil international au droit national, tant que l'on adopte pour division principale du droit sa division en droit national et international ; d'après tous ses éléments constitutifs (*membra*), le droit civil international est une division du second et non pas du premier. Le traité international est sa source. Les étrangers sont ses sujets. Les intérêts internationaux des étrangers sont ses objets. Enfin nous ferions aussi une faute en plaçant le droit civil international à côté du droit public international et du droit national, comme une des principales divisions du droit en général, tant que nous rapportons à ce dernier tout l'ordre existant dans l'Etat et reposant sur la loi.

Il n'est pas superflu de remarquer que toute cette controverse sur la nature juridique du droit civil international ne présente qu'une valeur relative, comme du reste beaucoup

(1) Chauveau, *Le droit des gens ou droit international public.* Paris, 1892. — Leseur, *Introduction à un cours de droit international public.* Paris, 1893. A. Rivier, *Lehrbuch des Völkercechts*, 2 Aufl. 1899, Stuttgart.

d'autres questions célèbres de la théorie du droit. Tout dépend ici du point de vue auquel nous nous placerons pour élaborer notre classification des principes et des institutions du droit. C'est ainsi, par exemple, que si nous adoptions pour base de notre division du droit la différence essentielle entre les intérêts privés et publics protégés par le droit, et une autre ancienne division principale du droit en *Jus publicum* et *Jus privatum*, le droit international public devrait être placé avec le droit public national dans le premier, et le droit civil international avec le droit civil national dans le second.

Comme chaque individu poursuit au fond les mêmes buts dans les rapports internationaux que dans le domaine de la vie nationale, le droit civil international comprend les mêmes divisions avec la même teneur que le droit civil national. C'est pourquoi il ne nous semble pas nécessaire de nous étendre sur les questions qui s'y rapportent. Il est cependant nécessaire d'indiquer les relations qui existent entre le droit civil international et le droit civil national.

Le droit civil international traite de deux problèmes principaux : 1° il indique *les droits essentiels de chaque individu*, qui doivent toujours être reconnus dans les rapports internationaux ; 2° il indique aussi l'Etat dont la loi doit être appliquée dans tels ou tels cas de la vie privée internationale (*solution des conflits entre les lois civiles de différents Etats*). Par cette voie le droit des gens applique aux rapports de la vie internationale les règle du droit national. Le droit international prend rarement sur lui la réglementation détaillée des rapports de la vie cosmopolite. Les exemples d'une pareille réglementation existent pourtant et il est tout à fait probable qu'avec le temps ils croîtront en nombre et en valeur et que, dans les conditions de la civilisation contemporaine, la transformation du droit civil national (*Jus civile*) en droit international (*Jus gentium*) aura lieu encore une fois. Bornons ici nos remarques sur le droit civil international, car le reste ne présente pas d'intérêt au point de vue de cette étude.

Telles sont les nombreuses questions qui entrent dans la

théorie du droit international. Grâce au développement extrême des traités internationaux, sa construction systématique est enfin devenue possible. Les questions qu'il était si difficile de résoudre récemment encore, faute de données positives, ne présentent plus de difficulté pour les juristes de notre temps. Si nous trouvons des traités internationaux partout et toujours là où la vie internationale a eu un certain développement, ils n'ont jamais atteint le nombre et la valeur qu'ils ont aujourd'hui. De quelque côté que nous examinions les rapports internationaux, nous trouvons aussi partout un groupe plus ou moins important de traités internationaux qui s'y rapportent. *Le traité international* veut jouer *dans la vie internationale* le même rôle décisif qui appartient à *la loi dans la vie nationale.* Indiquons avant de finir quelques traités, qui présentent un intérêt général.

Dans le domaine de la politique : les traités de Vienne 1815, de la Sainte-Alliance 1815, de Paris 1856, de Berlin 1878, de Berlin 1885, de la Triple-Alliance 1879, de l'Alliance franco-russe 1891 et une quantité de traités de moindre importance. Dans le domaine de l'administration : les traités de 1840 sur la navigation du Danube, de 1841 sur la navigation dans le Bosphore et les Dardanelles, de 1857 qui abrogea les péages du Sund, et les traités suivants qui sont relatifs : celui de 1865, à l'union télégraphique, celui de 1865, à l'union latine monétaire, celui de 1871, à la navigation sur le Danube et la mer Noire, celui de 1874, à l'union postale, celui de 1875, au bureau international des poids et mesures, celui de 1883, à l'union pour la protection de la propriété industrielle, celui de 1884, à la protection des câbles sous-marins, celui de 1887, à l'union pour la protection de la propriété littéraire et artistique, celui de 1888, à la navigation sur le canal de Suez, celui de 1890, à la répression de l'esclavage, ceux de 1892, 1893, 1894 à la lutte internationale contre les épidémies et une quantité innombrable d'autres traités réglant différentes autres questions. Leur nombre est surtout grand dans les rapports de deux Etats. Dans le domaine de la procédure internationale, citons les traités de 1864, sur les soldats malades et blessés, de 1868, sur l'emploi des balles explosives, de 1873, sur les tribunaux mixtes en Egypte, de 1896, sur

diverses questions de procédure civile, de 1899, sur diverses questions de procédure internationale.

A côté de ces traités, conclus par de nombreux Etats, il existe aussi une quantité de traités particuliers conclus entre deux Etats seulement, comme par exemple les conventions relatives à l'extradition des criminels. Enfin nous rencontrons aussi des traités généraux qui se rapportent au droit civil international, par exemple les traités de 1879 entre les Etats sud-américains, les traités de 1896 conclus à La Haye.

Le développement du droit conventionnel n'a pas mis fin à l'existence de la *coutume internationale*; celle-ci joue encore un rôle considérable dans le système de notre science. En tout cas, la teneur juridique des coutumes internationales est aujourd'hui plus connue qu'elle ne l'était il n'y a pas longtemps encore, ce qui rend plus facile la tâche des internationalistes contemporains. Il a été démontré précédemment que les prescriptions et les défenses contenues dans la coutume et les traités internationaux admettent une construction non seulement juridique, mais encore analogue à celle qui existe depuis longtemps pour le droit national. Le droit international est, dans le sens indiqué plus haut, une véritable branche du droit, quoiqu'il comporte des traités, qui sont inconnus au droit national, et d'une grande importance en ce qui concerne nos idées générales sur le droit.

Le droit international est un droit conventionnel. L'organisation internationale ne connaît pas d'autorité supérieure aux Etats. Les organes de la législation et de l'administration internationales n'ont pas le droit d'émettre des arrêts obligatoires. La procédure internationale a conservé dans les rapports entre les Etats une ancienne forme judiciaire, la guerre, que l'arbitrage international remplace peu à peu dans ces derniers temps. Le droit privé international nous donne les premières règles d'un droit privé vraiment général, universel ou cosmopolite, et le droit public international, les premiers éléments de l'organisation internationale. Le droit universel, que nous voyons en lui, représente la dernière phase du travail d'unification de la pensée juridique européene, qui commencé déjà au moyen âge dans les rapports des petites pos-

sessions de ce temps, a abouti aux grands Etats contemporains et qui finira par l'organisation du monde.

PIERRE KAZANSKY (1)
Professeur à l'Université impériale de la Nouvelle Russie (Odessa).

(1) Né en 1866, docteur en droit international en 1898, professeur à l'Université Impériale de Kazan en 1893-1896, professeur extraordinaire (1897) et ordinaire (1899) à l'Université Impériale de la Nouvelle Russie, conseiller d'Etat. Principales publications : *Les cours d'eau conventionnels.* 2 vol. Kazan, 1895. — *Les grandes Unions administratives des Etats.* 3 vol. Odessa, 1897. — *L'institut de droit international.* Kazan, 1893. — *La théorie de l'administration internationale.* Odessa, 1902. — *Introduction à un cours de droit international.* Odessa, 1901. — *Manuel de droit international.* 2e éd. Odessa, 1903. — *Sur l'enseignement du droit.* Odessa, 1901. — Et plusieurs autres brochures et articles dans les Revues russes, françaises et allemandes, surtout sur les diverses matières du droit international. [N. d. l. R.].

LE POUVOIR FISCAL DES COMMUNES

Ses limites et ses applications

Sommaire. — I. Pouvoir fiscal des communes. Ses limites : 1° Système des dotations ; 2° Limites quantitatives ; 3° Règles qualitatives. — II. Rôle de la loi en matière de taxes locales. — III. Rapports du système fiscal central et du système fiscal local. — IV. Délimitation du champ de l'impôt local. — V. Législation comparée.

Déterminer l'étendue du pouvoir qui doit être reconnu aux autorités locales au point de vue du vote de l'impôt, c'est contribuer dans une large mesure à la réforme du régime fiscal des communes.

Pour atteindre ce but, il conviendrait d'examiner la fonction de la législation en ce qui concerne le pouvoir fiscal des communes, les formes de l'intervention législative dans l'exercice du droit local d'imposer des taxes et enfin les rapports qui existent entre le droit de taxer reconnu à l'Etat et celui qui est reconnu aux communes. Ce sont là trois points, qui embrassent des questions politico-juridiques et financières très importants, mais que nous ne pouvons étudier ici avec tout le soin désirable ; cela nous entraînerait dans toute une série de recherches qui nous conduiraient trop loin.

Contentons-nous donc d'envisager les points principaux de cette matière si digne d'intérêt, si nous voulons que les réformes fiscales, qui intéressent les finances de l'Etat tout autant que celles des communes, aient un fondement scientifique, rationnel, et non une base purement empirique.

I. — Le pouvoir de taxer, d'imposer des taxes, est un corollaire essentiel de la souveraineté politique ; il appartient, par suite, en vertu de sa nature propre, à toutes les entités politiques, à tous les organes du droit public.

Tel est le principe fondamental ; mais un tel pouvoir peut-il

être illimité, autonome, indépendant? Il est évident qu'il comporte des limites qui lui sont imposées par les exigences supérieures de l'intérêt public. Mais le principe d'ordre général, en cette matière, c'est que le pouvoir fiscal des communes est, en soi et *a priori*, indépendant et illimité. S'il n'en était pas ainsi, la commune manquerait des caractères indispensables pour pouvoir être considérée comme une entité politique. Toutefois, l'autonomie fiscale locale doit être établie de telle sorte qu'elle ne porte pas atteinte à l'uniformité et à l'égalité des taxes et qu'elle ne nuise pas à l'accord qui doit exister entre les pouvoirs locaux. La législation ne doit pas s'immiscer dans la mise en pratique du système des impôts; elle doit, au contraire, dans la mesure où le permet l'activité locale, permettre aux taxes de fonctionner librement suivant les exigences des services publics.

M. Conigliani, dans son excellent ouvrage : *La réforme des lois sur les impôts locaux*, est partisan de l'intervention de la loi au détriment de l'autonomie administrative, sous prétexte que celle-ci entraîne des excès de dépenses et, par suite, des charges pour les citoyens. Cependant, il ne peut nier que le remède à ce mal ne soit ailleurs que dans la limitation des recettes fiscales et dans la substitution du pouvoir central au pouvoir local.

En vertu des règles relatives aux impôts locaux, la législation doit se préoccuper uniquement de donner aux entités locales un instrument franchement bon, dont elles puissent librement faire usage dans la mesure où l'exigent les fonctions qui sont les leurs, soit par l'effet de leur propre volonté, soit par l'effet de la volonté de l'Etat. Si, au contraire, la législation impuissante à arrêter le développement de leur activité et, comme conséquence, l'augmentation des dépenses locales, se mêle de régler elle-même le mode de fonctionnement de ces instruments fiscaux et limite l'étendue de leur champ d'action, elle se substitue aux administrations locales, elle en viole irrémédiablement l'autonomie fiscale, et comme conséquence, elle porte atteinte mécaniquement et irrationnellement à la liberté interne de l'administration. Et M. Conigliani

(1) Conigliani. — *La riforma delle leggi su i tributi locali*. Modène, 1898.

croit pouvoir établir que la législation qui règle le système local des impôts, par cela seul qu'elle a un caractère de droit exceptionnel (en tant qu'elle crée une série de restrictions au droit fiscal que possèdent les corps locaux en leur qualité d'entités politiques), doit se maintenir dans les limites de leurs fonctions propres, c'est-à-dire édicter des règles qui aient une portée juridique, et non, comme le fait l'Etat, remplir des fonctions qui ne sont pas les siennes, comme, par exemple, faire acte de gouvernement et prescrire des mesures d'administration intérieure, relatives aux attributions plus ou moins larges des diverses institutions fiscales.

D'après lui, c'est là la limite, passé laquelle la législation viole l'autonomie des corps locaux. Il est certain que, lorsqu'on admet le principe du *self government* local, il n'est pas possible de dépasser cette limite. Mais comment expliquer cette intervention ? Quelle est celle des trois formes d'intervention : les *dotations*, les *limites quantitatives* et les *règles qualitatives*, qu'il y aura lieu de préférer ?

Le système des *dotations* représente, pour M. Conigliani, la forme typique dont la loi se sert pour violer l'autonomie financière des communes. Ici, la loi, tout en remplissant, en faveur de l'Etat, sa fonction naturelle et propre d'affecter les recettes du budget aux diverses catégories de dépenses et de déterminer la part qui revient à chacune des institutions fiscales de l'Etat, remplit, en même temps, à l'égard des communes, une autre fonction qui lui est étrangère, et cela en distribuant à ces dernières une partie des recettes de l'Etat.

En accomplissant ainsi un acte administratif ou fiscal du ressort du pouvoir central au profit des communes, la loi se substitue à la libre volonté des organismes locaux ; et, surtout, elle le fait sans obéir à une raison d'ordre général, mais bien uniquement pour faire face à des nécessités financières des entités locales. Et c'est précisément pour répondre à ces nécessités que sont institués les pouvoirs autonomes de l'administration et de la taxation locales. Voilà comment, sans obéir à une impulsion de droit, la loi sort de ses limites naturelles, et nuit à l'autonomie de ces pouvoirs.

Il ne faut pas confondre, toutefois, les *dotations* avec les *subventions* ; car autre chose est de secourir les entités locales

comme on le fait au moyen des subventions, non pour répondre à des besoins financiers généraux, mais bien pour permettre l'accomplissement accidentel de certaines fonctions spéciales, et autre chose est de prêter l'aide financier de l'Etat dans un but autre que celui de favoriser certaines activités spéciales des entités locales. Ce secours ne peut se justifier que lorsqu'on se trouve en présence de certains organismes qui sont dépourvus du pouvoir de voter des impôts, mais non lorsqu'on a affaire à de véritables entités politiques telles que les communes.

Et les subventions elles-mêmes, qui ont pris une notable expansion dans divers Etats, n'auraient pas davantage de raison d'être si les fonctions qui correspondent à l'activité des entités centrales et à celle des entités locales étaient judicieusement et raisonnablement distribuées. Mais, comme on n'a pas encore atteint cet idéal, les subventions peuvent encore trouver place dans les organisations financières ; ce qui permet de reconnaître que, dans certaines activités spéciales des entités locales, il existe un intérêt général auquel, en théorie et malgré la pratique contraire, il devrait être donné satisfaction par l'Etat : ce qui se traduit par l'obligation où se trouve l'Etat de supporter la charge de ces activités. C'est ce qui se produit généralement en ce qui concerne les services de la voirie, de l'instruction publique, de la sûreté générale, etc.

Tandis que les lois qui accordent des dotations semblent avoir pour effet de porter secours aux entités locales, elles ne font, au contraire, grâce à la complicité de ces dernières, que contrarier les intérêts supérieurs d'un libre *self government*.

Les dotations peuvent consister en sommes inscrites au budget de l'Etat ou bien ne constituer qu'une participation aux impôts du gouvernement. M. Conigliani croit que l'expérience tentée dans divers pays, spécialement en Angleterre, en Belgique, en Hollande et en Prusse, suffit pour faire comprendre que l'institution des dotations est non seulement contraire à la fonction juridique de la législation qui réglemente les finances locales, et excède les justes limites de l'intervention législative, mais encore que, par sa nature même, elle nuit souverainement à l'esprit d'indépendance de l'administration locale. Aussi, d'après lui, vaut-il mieux réformer har-

diment le système fiscal en vigueur, que de suivre l'exemple dangereux donné par les Etats dont il vient d'être question.

Quant aux *limites quantitatives* de l'impôt, elles sont contraires au respect de l'autonomie locale ; mais les effets de cette intervention varient d'après le mode suivant lequel la loi intervient. Les modes d'intervention sont au nombre de quatre : la loi peut, en effet :

1° Sanctionner purement et simplement le vote par les entités locales d'une certaine somme d'impôts, sans laisser à ces dernières la faculté de ne pas en faire usage ;

2° Leur accorder la faculté d'utiliser ou de ne pas utiliser une certaine somme d'impôts dans des limites déterminées ;

3° Etablir, pour un impôt donné, un maximum qui ne puisse, dans aucun cas, être dépassé ;

4° Enfin établir, pour un impôt donné, un maximum qui puisse être dépassé avec le consentement du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif central ou administratif.

Dans la pratique, ces limites quantitatives ont été adoptées, moins pour empêcher les excès de la taxation locale que pour mettre les entités locales dans l'impossibilité d'exploiter trop largement le champ de taxation qui est nécessairement commun à celles-ci et à l'Etat.

Pour défendre le droit fiscal de ce dernier, on a limité le droit analogue des entités locales. Et, en présence de la nécessité croissante d'augmenter les ressources financières, tant de l'Etat que des organismes locaux, le conflit a été résolu au profit de celui-là, en sacrifiant l'autonomie fiscale des communes.

Mais le résultat de ces limitations est le plus souvent dérisoire. Les dépenses s'accroissent sans cesse ; et les corps locaux, qui se trouvent dans l'impossibilité de faire face à ces augmentations des dépenses à l'aide de certains impôts, sont portés à abuser des autres formes de taxe qui, en vertu de leur nature propre et de leur injustice même, doivent affecter un caractère foncier et, par suite, acquérir un développement sensiblement moindre.

Si les limites quantitatives s'appliquent à tous les impôts, tout développement des activités locales est entièrement paralysé ; si elles sont partielles, elles vicient quand même toutes

les taxes locales et font entrer l'injustice dans la distribution des charges locales.

Il est un seul cas, d'après M. Conigliani, où les limites quantitatives soient admissibles; c'est celui des impôts indirects sur les objets de consommation générale ou nécessaire (octroi). Ces derniers, quelle que soit l'importance des impôts principaux, ne peuvent pas, à cause de leur caractère odieux, à cause de la faiblesse économique du rôle qu'ils sont appelés à jouer, être étendus au delà de certaines limites. Toutefois, si l'on veut leur reconnaître une juste fonction complémentaire, en ce sens qu'ils assujettissent à l'impôt certains revenus minimes exempts des taxes directes, il est certain que cette fonction qui leur est reconnue se transforme en un grave défaut du système fiscal si ces impôts dépassent certaines limites. La justice de cette fonction disparaît alors; et, dans ce cas, on peut dire que la législation qui intervient pour établir des limites quantitatives a, dans ce cas, un fondement non seulement juste, mais encore foncièrement juridique, en tant que, partant d'un principe d'équité sociale, elle arrive à mettre un frein au droit fiscal des entités locales.

L'exception est, sans nul doute, justifiée; et le fait que les législations fiscales modernes l'ont presque toutes adoptée, tend à démontrer qu'elle a une base rationnelle. D'ailleurs, cette exception peut bien n'être pas la seule; par exemple, si l'Etat accorde aux groupements locaux la faculté de se procurer des ressources à prendre sur le budget de l'Etat afin de les faire servir à des usages locaux, il peut bien exiger qu'il n'en soit pas fait abus, afin d'éviter ainsi un préjudice fiscal à ses finances.

Aussi l'opinion exprimée par M. Conigliani au sujet des limites quantitatives peut-elle être considérée comme excessive et trop absolue, si l'on tient compte de l'état actuel des finances communales. En France, en 1891, les recettes ordinaires des communes s'élevaient à 675.000.000; en 1899, elles arrivaient à 763.000.000, ce qui revient à dire qu'elles avaient augmenté de 88.000.000 en huit années, soit de 13 0/0 ou, mieux encore, de 1 1/2 0/0 par an. Et la dette des communes qui, en 1891, était de 3.224.000.000, s'élevait à 4.058.000.000 en 1899, ce qui représente une augmentation de 458.000.000 en huit années seulement.

Ces chiffres prouvent surabondamment que les limites quantitatives, en matière d'impôts, sont, dans certains cas, une nécessité qui s'impose.

Quant aux *règles qualitatives*, puisqu'il s'agit de voir quelle liberté d'option doit être laissée aux communes lorsqu'il est question d'impôts, il convient d'en parler avec plus de détails.

II. — S'il est vrai que l'autonomie locale se trouve amoindrie lorsque l'Etat, avec les recettes de son budget ou grâce à la participation à certains impôts ou grâce encore aux limites quantitatives imposées aux impôts locaux, intervient dans la taxation des communes, il n'en est plus de même lorsqu'il détermine lui-même l'espèce ou la forme des taxes. En pareille hypothèse, le législateur obéit à des raisons d'ordre général qui lui conseillent d'adopter tel impôt plutôt que tel autre, et veille à ce que la justice distributive soit respectée dans toutes les manifestations du pouvoir fiscal. « En dehors de la « valeur intrinsèque des attributions financières assignées « aux communes, la loi, en s'occupant de ces attributions, « tout en laissant aux groupements locaux la liberté d'en « user à leur guise, ne peut pas être envisagée *a priori* et sous « l'aspect juridique externe, comme violant l'autonomie « fiscale des communes. Aussi convient-il, en considération « du but à atteindre, de juger ici la valeur de cette interven- « tion de la législation. Par suite, que les prescriptions de « cette dernière soient ou non de nature à atteindre le but « visé, si celui-ci est réellement d'intérêt général et s'il « répond à un besoin supérieur aux exigences internes de « l'administration locale, ces prescriptions ont certainement « une portée juridique et, comme conséquence, n'excèdent « pas les pouvoirs légitimes d'une loi destinée à restreindre « les droits fiscaux indépendants des entités locales ».

Ainsi s'exprime le professeur Conigliani. Il ajoute qu'il s'agit, en substance, de défendre et de conserver, en matière d'impôts locaux, le respect de la justice distributive, en d'autres termes, d'empêcher qu'une commune, dépassant les limites qui lui sont imposées au point de vue fiscal, ne porte atteinte aux droits de l'Etat ou commette l'injustice d'établir une double taxe. Il y a lieu, en somme, de faire un choix

parmi des impôts de nature différente, d'incidence ou de répercussion qui ne sont pas les mêmes, de faire une option entre tel ou tel impôt, ou, à propos d'une même espèce d'impôt, de calculer le meilleur mode de taxation, d'établir les cas d'exemption ou les règles variables ou fixes des taxes adoptées etc, etc.

La nécessité de cette intervention législative devient évidente lorsqu'on réfléchit que sa suppression priverait de toute garantie le système fiscal local, lequel doit s'inspirer de cette forme de justice qui se traduit, au point de vue pratique, par l'équilibre de ses diverses parties (1) ; sans cela, il serait possible et facile à la classe qui détient le pouvoir de commettre certains abus fiscaux au détriment des autres classes sociales.

L'absolue liberté en ce qui concerne la nature et la forme des taxes pourrait mettre les communes sous la dépendance entière d'un parti disposé à faire supporter par ses adversaires la charge complète des impôts ; elle serait par là même de nature à provoquer des conflits et des controverses qui ressembleraient fort à ceux qui se sont produits, il y a plusieurs siècles de cela, dans les communes italiennes à propos de questions fiscales.

Nous ajouterons encore avec le professeur Conigliani, que l'intervention de la loi, dans le but de réglementer le système fiscal local, est nécessaire pour cette simple raison que la justice est inséparable d'une certaine uniformité dans les impôts sur toute l'étendue du territoire d'une nation. De même qu'entre Etats voisins apparaît nécessairement le besoin, soit d'imitations spontanées, soit d'accords exprès, de même, au sein d'un même pays, on ne peut concevoir qu'il n'existe pas une certaine uniformité dans le mode d'établir les impôts, d'autant plus que ceux-ci frappent des personnes qui font partie d'une même unité nationale. En effet, une diversité exagérée en cette matière, comme si par exemple, une commune adoptait l'impôt réel et l'autre l'impôt personnel, si celle-ci établissait une taxe sur le revenu ou sur les objets de consommation et celle-là sur le patrimoine, si une autre adoptait

(1) Voir mon article : *La justice dans l'impôt*, 1896, tome VI, p. 280-291, dans cette *Revue*.

l'impôt proportionnel et une autre l'impôt progressif, etc., une diversité exagérée, disons-nous, entraînerait des injustices flagrantes, produirait des conséquences malheureuses et des complications déplorables.

C'est ainsi que la loi, pour rendre hommage à la justice, recherche les meilleures formes d'impôts locaux et prend les mesures qui lui paraissent nécessaires afin que les pouvoirs fiscaux des divers groupements soient bien distincts les uns des autres et concourent tous, malgré cela, à un même but unique ; et cette tendance vers ce but résulte, non pas de l'égale importance des taxes fiscales, lesquelles sont déterminées d'après les nécessités du moment, mais bien de leur qualité et de leur nature, du rapport constant qui existe entre elles, de la complexité, en quelque sorte, des corps auxquels elles s'appliquent, corps qui sont chimiquement les mêmes mais dont la grandeur est variable. C'est ainsi qu'un système de lois qui réglemente, sous l'aspect qualitatif, les taxes locales est, parmi les Etats modernes, comme une émanation du pouvoir souverain, en même temps qu'il correspond à une nécessité politique et sociale imprescriptible. Et la preuve de cela, on la trouverait, d'après M. Conigliani, dans l'expérience de la vie pratique.

En Suisse, où l'on a accordé pendant longtemps la plus large liberté fiscale aux communes, on a dû arriver peu à peu, à cause des inconvénients du système en vigueur, à établir des règles tendant à diminuer l'étendue de l'autonomie des communes au point de vue fiscal. En Saxe, la liberté sans bornes dont jouissaient, en matière d'impôts, les autorités locales, a produit une variété considérable de taxes, des conflits sans nombre, des abus, des inégalités criantes au point de vue personnel et industriel, etc.

Un exemple qui mérite bien d'être mis en évidence, c'est celui des Etats-Unis, où les questions touchant aux impositions doubles, aux controverses sur la distribution des impôts, etc., ont surgi nombreuses et graves.

La loi doit non-seulement indiquer d'une manière bien nette les caractères obligatoires des impôts locaux, mais encore veiller à ce que de leur complexité même découle un système bien équilibré. Et celui-ci ne peut pas s'obte-

nir en imposant des limites absolues à tel ou tel impôt, mais bien, suivant le but que l'on veut obtenir, en établissant une ligne de démarcation, une *Grenzlinie*, comme dit Friedberg, entre telles ou telles dépenses et les taxes qui y correspondent, ou encore, si on veut donner à l'impôt un caractère complémentaire, en s'assujettissant à une proportionnalité constante dans l'établissement des taxes principales.

Dans d'autres cas, au contraire, la loi reconnaît avec raison la nécessité de corriger, au moyen de sages exceptions, l'uniformité du système fiscal parmi les divers groupements locaux afin de tenir compte de la diversité de ces derniers, ou bien encore de prescrire l'application de certains principes fiscaux, tels que ceux de la progression de l'impôt, de l'exemption de la taxe au profit de certaines cotes minimes dans le but de venir en aide aux classes sociales inférieures et d'obtenir un certain équilibre dans la distribution des charges locales.

En thèse générale, donc, on peut qualifier de légitime et de nécessaire — ainsi conclut M. Conigliani sur ce point — l'intervention de la législation dans le but d'imposer des limites au droit fiscal des communes, lorsqu'elle ne touche pas (sauf en ce qui concerne les taxes directes sur les objets nécessaires et généraux de consommation) à l'expansion quantitative des impôts, mais bien qu'elle en détermine la qualité, c'est-à-dire les formes, les éléments et les rapports.

III. — Après avoir admis qu'il y a lieu de fixer des limites qualitatives au système local des impôts, il reste encore à régler les rapports qui existent entre les deux modes de taxation, celle de l'Etat et celle des communes. Et c'est là que réside l'une des principales difficultés que l'on rencontre lorsqu'on veut établir des impôts, parce qu'elle suppose résolu un autre problème, celui de la distribution des fonctions entre les divers organismes politiques.

Et même, en admettant que ce problème lui-même soit résolu, il y a lieu de se demander s'il convient de laisser dans un état d'indépendance absolue les deux systèmes d'impôts, le système central et le système local, ou s'il vaut mieux les rapprocher et les réunir par certains liens de coordination.

L'indépendance, comme le fait remarquer avec raison

M. Conigliani, peut être formelle ou substantielle. La première résulte de cette circonstance que les impôts locaux ont une organisation et surtout une base et un objet qui leur sont propres. Quant à la seconde, elle existe lorsqu'on adopte un même système d'impôts tant pour les communes que pour l'Etat, ce qui est le cas, par exemple, pour l'impôt foncier ; mais, dans ce cas, on n'impose aucune limite quantitative aux taxes des communes, et on laisse à ces dernières la liberté de se développer en toute indépendance.

Les Etats-Unis d'Amérique nous offrent un exemple du mélange des impôts sans aucune limite quantitative (*property tax* en usage, au profit des corps locaux, dans les Etats) ; et nous en trouvons encore un autre en Suisse (la *vermögenssteuer* dont font usage souvent et concomitamment les cantons et les communes).

La Russie, au contraire, nous fournit, avec l'organisation apportée par la loi de 1893, un exemple d'impôts spéciaux assignés aux communes avec des limites relatives de quantité.

Donc l'indépendance, en matière d'impôts, consisterait dans l'absence de limites quantitatives ; et cependant, en fait, il n'est point exact que la communauté d'impôts entre l'Etat et les communes corresponde à leur limitation quantitative.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que cette communauté d'impôts soulève, dans la pratique, de graves difficultés, qu'il est précisément difficile de trancher à cause de l'absence complète de limites quantitatives. Néanmoins, quels que soient ces impôts communs, le fait que l'Etat et les communes les appliquent en même temps a pour résultat de limiter l'extension quantitative des taxes en question.

L'Etat se sent-il et est-il réellement libre de modifier la mesure d'un impôt quelconque si celui-ci est adopté en même temps par lui et les organismes locaux ? Et, réciproquement, ceux-ci peuvent-ils agir pour leur propre compte tout en faisant abstraction des droits que s'est réservé l'Etat pour la partie des impôts qui est commune ? Tout en reconnaissant que l'indépendance fiscale peut être formelle, même s'il n'y a pas communauté ou promiscuité d'impôts, pourvu qu'il existe des limites quantitatives, il nous semble toutefois impossible de dire qu'avec la promiscuité l'indépendance substantielle

puisse exister, si, comme nous le croyons, cette promiscuité entraîne avec elle, dans bien des cas, tout au moins à un certain degré de développement des impôts communs, la nécessité de limites quantitatives. Les exemples de la Suisse et des Etats-Unis nous paraissent peu démonstratifs, surtout étant données les conditions financières spéciales dans lesquelles se trouvent ces pays.

C'est avec plus de raison, à notre avis, que M. Conigliani fait remarquer qu'il n'est même pas possible de dire que l'usage d'un impôt appartenant au système fiscal de l'Etat viole en soi et de plein droit l'indépendance du système fiscal local. Et, tout d'abord, demande-t-il, en quoi consiste un impôt *appartenant* au système fiscal de l'Etat? En ce fait que, étant donnée la séparation qui existe entre les lois qui régissent les impôts de ce dernier et les impôts locaux, les unes ont pour effet de créer l'instrument financier qui sert à l'Etat, tandis que les autres permettent aux communes d'en faire usage? Ou bien certains impôts tirent-ils leur caractère d'impôts gouvernementaux de ce fait que leur perception a été confiée aux agents de l'Etat, tandis qu'il a été simplement permis aux communes d'ajouter leurs impôts propres à ceux de ce dernier?

Eh bien! dans un cas et dans l'autre, il s'agit d'une simple question de *forme*, que cela soit dû à un accident de la législation ou doive être attribué à la méthode suivant laquelle est faite la perception des impôts; et cette question de forme ne peut exercer aucune influence sur la structure intime des systèmes fiscaux.

Tout ce qui précède a trait au caractère externe de la législation fiscale locale. Il convient maintenant d'arrêter son attention sur son caractère intrinsèque afin que le système fiscal soit conforme à la justice distributive.

IV. — Le premier problème qui se présente à nos yeux, dans l'étude de la justice distributive appliquée aux taxes locales, est celui de la délimitation du champ de l'impôt lui-même. Il y a lieu, avant tout, de se demander quels sont les droits fiscaux des communes afin de délimiter le champ d'action de chacun d'eux, les uns après les autres, et de voir

quel est le mode de distribution des taxes qui doit être adopté dans chaque commune.

Sur le premier point, M. Conigliani fait observer que, bien plus encore que lorsqu'il s'agit de l'Etat, il est impossible de fixer *a priori* les limites de la taxation locale suivant la nature juridique des impôts locaux applicables à telle ou telle entité locale. Dans le sein d'un même Etat, il existe une foule de causes qui occasionnent le déplacement des personnes ; et un cas très fréquent, c'est celui de la possession de sources de revenus en dehors du territoire de la commune à laquelle juridiquement on appartient.

Mais si l'on se préoccupe du point de vue économique, on trouve immédiatement trois formes de rapports économiques qui peuvent donner naissance au droit de taxation dans l'entité collective. Ce sont : 1° l'existence même temporaire, transitoire sur son territoire, d'une série d'actes de consommation et d'échange ; 2° l'habitation sur le territoire de cette entité, ou, en d'autres termes, le domicile et, avec lui, une série d'actes économiques de diverse nature, tels que actes de consommation, actes d'échange, actes de production ; 3° la possession, sur le territoire de la commune, de sources matérielles de revenu (propriété rurale ou urbaine, industrie, commerce, professions, revenus de capitaux qui y sont employés, etc.).

Et, maintenant, quelle est celle de ces trois formes sur laquelle doit être basé le droit de taxation des diverses communes? La condition de fait, qui impose à chaque individu l'obligation de supporter les charges locales, a-t-elle pour fondement l'existence personnelle, la résidence ou bien le domicile, ou bien encore la possession de sources de revenus sur le territoire de la commune? Quelle est celle de ces conditions de fait, en admettant qu'aucune ne puisse être absolument négligée, qui doit servir de base fondamentale et primordiale au droit qui appartient aux communes de prélever des impôts?

Il est certain que tous ceux qui habitent, même momentanément, sur le territoire d'une commune, tirent profit des avantages offerts par cette dernière, puisqu'ils profitent, comme tout le monde, du bénéfice qui résulte de la viabilité,

de la sécurité publique, des conditions hygiéniques, etc. Aussi, les trois conditions de l'habitation ou de l'existence personnelle sur le sol de la commune, du domicile et de la possession de sources de revenus sur le territoire communal, se trouvent-elles réunies ensemble, superposées en quelque sorte, ce qui sert de base à l'établissement de l'impôt dans chaque commune. Mais justement, M. Conigliani lui-même se demande quelle est celle de ces trois conditions qui doit être mise en première ligne. Et il fait remarquer que la réponse varie suivant que le fait qui donne naissance à la taxe locale réside dans la qualité d'habitant, dans celle de domicilié ou dans la possession de sources de revenus dans la commune.

Comme la commune ne procure en réalité des avantages qu'à ceux qui habitent d'une manière permanente sur son territoire ou à ceux qui y possèdent des sources de revenu, on comprend que le fait, de la part d'un individu quelconque, de se trouver momentanément dans la commune ne puisse pas constituer un élément primaire de la taxation locale.

Si celle-ci doit atteindre tous les individus qui se trouvent à un moment donné sur le territoire de la commune, et cela dans un but simplement financier ou bien afin de distribuer les charges locales avec plus de justice, elle ne peut le faire qu'à titre de complément, afin d'augmenter le chiffre des impôts fondés sur le domicile permanent et sur la possession de sources de revenus. C'est donc sur l'un ou l'autre de ces deux derniers éléments que doit porter le choix ; en effet ils présentent la question, d'après notre auteur, sous l'aspect d'un choix entre un rapport juridico-politique et un rapport exclusivement économique existant entre le contribuable et l'organe taxateur ; car le domicile établi pour un temps durable dans la commune, impliquant une série complexe de rapports économiques et sociaux entre ses habitants, est l'élément pris en considération par les lois administratives pour décider que l'individu appartient à telle commune plutôt qu'à telle autre.

En Prusse, la question a été longuement discutée par Nasse, Friedberg, Wagner et par bien d'autres. Sans s'arrêter à envisager les opinions émises par ces auteurs, il suffira de rappeler que de ces discussions il résulte clairement

que le but des entités politiques ne jouissant pas de leur pleine capacité juridique, s'il n'est pas exclusivement économique, l'est cependant dans une mesure qui domine. Quelques-uns de ces écrivains, appartenant à l'école économique libérale, ont soutenu que les corps locaux développent leur activité dans un sens exclusivement économique et que, par suite, la taxation locale doit avoir pour base unique le fait de la situation territoriale des sources de revenu ; mais il est certain qu'une manière de voir aussi absolue n'est pas conforme à la réalité des choses. D'ailleurs, si l'on donne au côté économique le pas sur le côté politique, on en arrive à faire prédominer la condition économique relative à la situation des sources de revenus et à ne considérer que comme secondaire la condition politique relative au domicile du contribuable. La fonction de cette seconde condition, d'après M. Conigliani, doit également être complémentaire en ce sens qu'il existe des sources de revenus qui, par leur nature propre ou en vertu de la loi, ne peuvent pas être localisées et, par suite, ne peuvent pas, d'après la théorie économique, faire l'objet d'une taxe applicable à telle commune plutôt qu'à telle autre. Ce sont, par exemple, la dette de l'Etat, le produit des entreprises ayant un caractère public (chemins de fer, banques nationales, etc.). Pour ces sources de revenus, on ne peut point résoudre le problème de la taxation locale sans recourir au domicile de celui qui touche ces revenus.

Donc, la règle principale d'après laquelle doit être délimité le champ d'action des impôts locaux, c'est celle qui a pour fondement le lieu où sont situées les sources économiques de revenus et, subsidiairement et complémentairement, celle qui est basée sur le domicile du possesseur de ces sources de revenus, et, plus subsidiairement encore, celle qui se fonde sur la résidence actuelle de l'individu sur le territoire de telle ou telle commune.

Ce qui revient à dire qu'il ne suffit pas d'établir cette gradation descendante, mais bien qu'il est indispensable de déterminer les relations qui existent entre ces trois règles ou conditions, autrement dit, de fixer, pour chaque forme de taxation en dérivant, la ligne de démarcation qui les sépare.

M. Friedberg voudrait que cette *Grenzlinie* fût déterminée

de la manière suivante : pour les dépenses ayant un caractère politique, taxation personnelle, c'est-à-dire basée sur le domicile ; pour les dépenses ayant un caractère économique, impôts établis sur les sources de revenu.

Mais cette manière de voir suppose qu'il est toujours possible de faire cette distinction entre les dépenses, ce qui pratiquement est inexact.

M. Conigliani, au contraire, croit que le fondement rationnel du droit de taxer se trouve dans la nature diverse des entités locales, à la condition de tenir compte, en établissant l'impôt qui doit frapper chaque commune, des exigences de la péréquation des charges. Et voici pourquoi : dans les communes urbaines, par le fait seul qu'elles sont habitées par des personnes qui n'y possèdent pas de sources de revenus et n'y ont pas de domicile, il est nécessaire de recourir à la taxation personnelle ; au contraire, les communes rurales et les petits centres où se rencontrent rarement ce flux et ce reflux de personnes et où se trouvent placées les sources de revenus dont les propriétaires vivent au loin, doivent agir d'une autre façon et adopter comme principe prédominant la règle économique territoriale, c'est-à-dire la taxation frappant les sources de revenu.

Par suite, le besoin de superposer une taxation à l'autre existe seulement dans les centres urbains ayant une certaine importance, tandis que, dans les petits centres et dans les communes rurales, l'impôt territorial doit être accepté, afin de frapper les possesseurs de sources de revenus, que ces possesseurs soient domiciliés là ou ailleurs. Et ici on pourrait même appliquer, d'une manière partielle et limitée, le principe plus ample de la présence effective sur le territoire, et cela dans le but de combler les lacunes existantes et de faire rentrer dans la sphère d'action de ce mode de taxation les rares cas auxquels il serait juste d'appliquer le principe du domicile.

De cette façon, le problème de la détermination du champ d'action de la taxation locale se trouve bien simplifié. Pour les centres urbains, il est indispensable de leur appliquer simultanément les trois règles dont nous avons parlé plus haut ; et, à cet effet, la loi ne doit se préoccuper que de l'équité dans la distribution des charges. M. Conigliani fait justement remar-

quer, à ce propos, que le rapport existant entre la taxation suivant la règle économique et la taxation suivant la règle politique doit naturellement être différent suivant la nature et l'importance des divers centres urbains. En effet, suivant que, dans la réalité, il existe une force plus ou moins grande d'attraction et d'absorption de la part des revenus et des personnes, il doit se faire sentir, par contre, un besoin plus ou moins grand aussi de corriger, au moyen du principe économique, les limites étroites de la taxation basée sur le principe économique ; par suite, la loi ne pourrait pas, en toute justice, établir, d'après un principe rationnel, un rapport quantitatif, le même pour tous les centres urbains, entre l'application de l'un et de l'autre principe en matière de taxation.

La solution rationnelle du problème relatif aux limites du champ d'action de la taxation locale, doit, d'après M. Conigliani, être la suivante : le système fiscal local *doit* avoir pour base fondamentale une taxation des sources économiques de production dans le lieu même où elles se trouvent, et cela dans toutes les communes, quelle que soit leur nature. Dans les communes rurales et dans les centres peu importants, on *peut* ajouter à cette taxation, mais dans une mesure limitée et lorsque la chose en vaut réellement la peine, une taxation complémentaire atteignant les personnes résidant actuellement dans la commune ; dans les centres urbains plus grands, au contraire, on *peut* et, lorsque cette taxation fondamentale a excédé certaines limites, on *doit* lui adjoindre d'une manière sensible une taxation portant sur les personnes domiciliées dans ces centres : l'on *peut* encore (lorsque la taxation territoriale a dépassé un certain chiffre) ajouter à cette taxation complémentaire une légère taxe sur les personnes qui y résident simplement d'une manière temporaire. Quant au rapport existant entre les diverses formes d'impôt ainsi superposées, il doit être tel qu'il corresponde dans chaque commune à une juste distribution des charges.

Il reste maintenant à voir à quelle forme d'impôt conduit l'application de chacune des trois règles ci-dessus exposées.

Les impôts indirects de consommation correspondent naturellement au principe de l'imposition ayant pour base la simple résidence sur le territoire de la commune. Et les

mêmes taxes doivent également frapper ceux qui se trouvent actuellement et accidentellement sur le territoire de la commune.

Le principe du domicile trouve son application dans les impôts indirects non *anonymes*, c'est-à-dire dans ceux dont la perception se fait immédiatement au moyen de rôles (impôts sur les voitures, sur les domestiques, etc.), dans ceux relatifs à des objets de consommation non généraux, bien que leur perception ne soit que *médiate* (sur l'abatage des animaux, sur la production de certains articles), dans les impôts directs personnels, spécialement dans l'impôt sur le revenu, surtout sur le revenu global, parce qu'ils peuvent difficilement être envisagés abstraction faite des sources économiques de revenu.

Enfin, le principe territorial, c'est-à-dire celui qui assigne comme champ d'action de la taxation les sources économiques du revenu situées sur le territoire même, indépendamment du domicile ou de la résidence de leur propriétaire, conduit à un système d'impôts réels, tels que ceux qui ne prennent point en considération la personne du possesseur des sources de revenu, mais qui retombent cependant d'une manière directe sur lui à cause du rapport économique et juridique qui le relient étroitement à ces dernières.

Et les propriétés des impôts directs réels sont les mêmes que celles des impôts indirects sur la transmission des immeubles, en ce qu'elles ont de fixe et de déterminé. Ces derniers créent eux-mêmes un rapport immédiat avec une source économique de revenu située sur le territoire de la commune, et mettent en pratique, d'une manière parfaite, le principe territorial de la taxation.

Il résulte de là que le fondement du système fiscal local se trouve dans les impôts réels ; à ceux-ci, il convient d'ajouter, dans les centres importants, un impôt personnel sur le revenu, et, dans les centres urbains et partout ailleurs, où cela paraît nécessaire, quelques impôts indirects sur la consommation, perçus d'une manière médiate et sous forme de droit d'octroi. Cette taxation complémentaire devrait avoir un caractère obligatoire ou facultatif en rapport avec l'usage fait de la taxation réelle.

IV. — Les vicissitudes et l'assiette actuelle des impôts locaux dans les principaux pays prouvent d'une manière certaine que, en général, aucun principe scientifique n'a présidé et ne préside à leur organisation. Mais, par contre, elles établissent qu'il existe des conditions et des espèces d'impôts qui s'imposent, à parité de structure économique, à tous les pays.

Qu'il s'agisse de la France, de l'Allemagne, de l'Angleterre ou de l'Autriche, les impôts réels et surtout les impôts sur la richesse immobilière constituent, chez ces nations, le fondement du système fiscal local ; quant aux impôts indirects et personnels, ils ne forment qu'un complément, mais un complément d'une importance telle qu'il l'emporte sur le chiffre des impôts directs.

Il est donc utile d'examiner brièvement, en quelques lignes, les bases fondamentales de l'organisation actuellement en vigueur dans certains Etats, afin de voir si elle est en conformité avec le système que l'analyse théorique nous fait considérer comme le plus rationnel.

En Angleterre, il serait oiseux de rechercher s'il existe une forme d'impôt aussi systématique que celle qui vient d'être indiquée. En effet, le système anglais, en ce qui concerne les taxes locales, est basé sur les *rates* dont la principale est celle qui est établie en faveur des pauvres, la *poor rate*, qui sert de fondement à la perception des autres impôts locaux. Et ceux-ci sont nombreux ; ils frappent généralement, non pas le propriétaire des biens immeubles, mais bien celui qui les occupe, l'*occupier* ; et ce système de taxation locale n'atteint qu'une partie de la richesse et non toujours, en ce qui concerne cette partie, les personnes qui en touchent le revenu. L'Angleterre est un pays de grands propriétaires où dominent les baux à long terme. Par suite, en ce qui touche à la richesse immobilière, frapper au moyen des *rates* l'*occupier*, cela signifie que l'on donne une base réelle à l'impôt, parce que l'on atteint les sources mêmes du revenu là où elles se produisent, tandis qu'en frappant le propriétaire, l'*owner*, par le fait constant de son absence, ou bien l'on arriverait à une distribution identique des pouvoirs fiscaux dans toutes les communes urbaines ou rurales en adoptant le principe territorial, ou bien l'on

aboutirait à une distribution injuste de ces mêmes pouvoirs en mettant à profit le principe du domicile.

Mais il y a encore mieux que cela, comme le fait observer avec raison M. Conigliani. L'opinion qui prévaut parmi les écrivains qui se sont occupés de la célèbre question touchant le point de savoir si les *rates* retombent par répercussion sur l'*owner* ou bien si elles restent à la charge de l'*occupier*, c'est que, à la différence de ce qui se passe à la campagne, il n'est pas possible de faire supporter la taxe par le propriétaire à la place du fermier ou locataire, en ce qui concerne la richesse immobilière urbaine. Cela s'explique par ce fait que la demande toujours croissante de maisons met les *occupiers* dans l'impossibilité de faire retomber sur le propriétaire la charge de l'impôt. Et c'est à cela que l'on attribue l'augmentation des *rates*, augmentation plus rapide dans les districts urbains que dans les districts ruraux, parce que, dans ces derniers, le *landlord* omnipotent est plus intéressé à opposer des obstacles à leur développement et trouve, dans ce but, un remède dans les subventions de l'Etat. Il en résulte que les *rates*, dans les grands centres, se transforment en de véritables impôts sur la valeur locative ; par suite de l'incidence des *rates*, incidence toute spéciale déterminée par la constitution de la propriété foncière elle-même et par l'évolution économique, celles-ci prennent le caractère du système fiscal basé sur le principe territorial, et, dans les grands centres, en partie tout au moins, sur le principe personnel du domicile.

Dans son excellent ouvrage sur le *Gouvernement local anglais*, M. Pietro Bertolini (1) observe que « l'augmentation « continuelle et fort importante des *rates*, passées de 8 mil- « lions de livres sterling en 1841-1842 à 16 millions et demi « en 1868-1869 et à plus de 73 millions et demi en 1896- « 1897 — augmentation rendue un peu moins sensible à « chaque contribuable par suite de l'augmentation qui s'est « produite en même temps dans la *rateable value* ou valeur « imposable — donnait de plus en plus raison à ceux qui « se plaignaient que la propriété immobilière fût seule assu-

(1) Pietro Bertolini, *Il governo locale inglese e le sue relazioni con la vita nazionale*. Turin, 1899.

« jettie aux *local rates*. L'augmentation des revenus mobiliers « avait été considérable, et l'exemption, en matière de *rates*, « du *work in trade*, c'est-à-dire du capital mobilier, qui, à « l'origine, avait peu d'importance, à l'époque, notamment, « où les revenus qui auraient pu être taxés s'élevaient à un « chiffre très modeste, apparaissait de jour en jour comme « une injustice des plus graves. Il est vrai que, puisque les « *rates* frappant les maisons urbaines, même au point de vue « de leur incidence finale, atteignaient généralement les *occu-* « *piers* et non les propriétaires, les revenus mobiliers des « *occupiers* étaient grevés indirectement par les *local rates ;* « mais il est évident que la *rateable value* de l'habitation est « notablement inférieure aux revenus de celui qui en jouit; « elle peut constituer un indice du revenu mobilier mais elle « est bien loin d'être en correspondance avec lui... »

Le système anglais devra fatalement être modifié et ses bases devront être élargies de manière à le rendre plus juste. Déjà, en 1896, une commission royale fut désignée avec mission de faire une enquête sur la méthode actuelle de taxation dans les districts locaux et de vérifier si toutes les catégories de la propriété mobilière et immobilière y contribuaient dans une proportion équitable et, dans le cas de la négative, de proposer les modifications jugées nécessaires pour atteindre le but désiré.

Dans un premier rapport déposé en décembre 1898, cette commission conclut que la condition primordiale de toute révision de la méthode actuelle de taxation résidait dans la modification de la loi actuellement en vigueur afin d'arriver à une plus grande uniformité dans la *valuation*. Et, déjà précédemment, d'autres propositions avaient été faites, et parmi elles, il en était une qui réclamait l'augmentation de *l'income tax* notamment en ce qui concernait les cédules C, D et E (revenus du commerce, de l'industrie, des emplois publics, etc.) ; mais cette proposition fut repoussée parce que, comme le dit M. Goschen, il est impossible de « localiser » avec justice les revenus.

Et, sans insister plus longtemps sur ce point, on peut conclure que, même en Angleterre, la tendance ne fait pas défaut qui veut que le système des impôts locaux soit basé

sur l'idée de la distribution équilibrée et équitable, selon les concepts que nous avons indiqués plus haut, des charges fiscales.

Bien différentes de celles que présente le système anglais sont les conditions offertes par la Prusse où le système fiscal a encore pour fondement les impôts réels avec recours, toutefois, dans une large mesure, aux impôts personnels sur le revenu et aux impôts indirects. Dans le passé, ces derniers étaient peu usités ; mais on abusait des impôts personnels sur le revenu. Cependant, avec la réforme de 1893, cette anomalie a disparu à ce point que « la comparaison au point de vue du rendement des impôts communaux en 1894-1895 et en 1895-1896, fait ressortir, dans toutes les villes, un développement assez important des impôts réels (de 13,5 pour cent à 34,8 pour cent), une diminution non moins sensible dans l'emploi des impôts personnels (de 69,1 pour cent à 44,2 pour cent) et une augmentation considérable dans l'usage des impôts indirects et autres taxes assimilées (de 17,3 pour cent à 21 pour cent). »

Mais, aux yeux de M. Conigliani, la réforme de 1893 (*Kommunalabgabengesetz*) a deux défauts ; et, notamment, l'un d'eux réside dans la fixation de cette *Grenzlinie*, de cette ligne de démarcation entre l'emploi de l'une et de l'autre forme d'impôt. Au surplus, tandis qu'elle laisse une trop grande liberté de mouvement aux impôts indirects, elle fixe des limites quantitatives aux impôts réels et personnels dans la proportion de 2 à 1 ; et elle dispose, en outre, que l'impôt sur le revenu sera censé ne pas exister s'il ne produit pas des recettes de 100 pour cent supérieures à celles des anciens impôts réels de l'Etat ; que si les deux espèces d'impôts atteignent 150 pour cent, le surplus sera partagé entre les impôts réels et personnels dans le rapport de 1 à 2 pour cent et que, en l'absence de toute répartition opérée par les soins des autorités communales, les impôts réels devront couvrir au moins la moitié des dépenses publiques.

Comme on le voit, on assigne ainsi des limites quantitatives aux impôts, ce qui, nous le savons déjà, constitue une erreur. En outre, on impose aux taxes réelles une proportion inférieure à celle des impôts personnels, tandis que ces derniers,

même d'après la loi, ont le caractère d'impôts complémentaires. Enfin, la loi elle-même admet que les impôts personnels peuvent être adoptés par toutes les communes sans en excepter même les plus petites ; à tel point que ces dernières ont qualité pour leur donner un développement supérieur à celui des grandes communes. D'où il résulte que l'on ne peut pas dire que l'équilibre entre les diverses parties du système fiscal local soit meilleur en Prusse que dans les autres pays.

En Autriche, les corps locaux ont fait un grand abus des impôts personnels, et la récente réforme du régime fiscal (loi du 26 octobre 1896) n'a pas modifié ce qui existait jusqu'à ce jour. Du reste, l'intention de conserver aux taxes réelles une place prédominante et aux taxes personnelles un rôle complémentaire, apparaît clairement, dit M. Conigliani, même dans les pays où l'on n'est pas encore parvenu à réaliser une réforme aussi radicale qu'en Prusse. Et il en fournit la preuve en citant l'exemple des Etats-Unis, de la Suisse, de la Saxe et d'autres Etats.

En Hollande, au contraire, on n'a pas encore trouvé un véritable remède à l'abus de l'impôt personnel. La loi de 1865, qui abolissait les droits de consommation (octroi), accordait une dotation de 4/5 sur l'ensemble du produit des impôts personnels de l'Etat et favorisait le développement de la taxation personnelle dans les communes. De là, des abus et des conséquences préjudiciables, notamment l'exode de la population riche des villes et la tendance des pauvres à aller habiter ces dernières.

Dans les pays où le système fiscal local a pour base les impôts personnels, on est conduit à adopter comme base fondamentale de l'impôt le principe reposant sur la situation des sources économiques du revenu. Quant aux pays dont le système fiscal des communes repose exclusivement sur les taxes réelles, ils voient se développer spontanément des formes d'impôt qui étendent d'une manière plus ou moins juste le champ d'action de ces mêmes taxes en les appliquant même aux revenus provenant de sources situées au loin ; sinon, on proclame la nécessité de réformes tendant au même but.

Comme exemple de ces tendances, soit dans un sens, soit dans l'autre, on peut citer la Bavière, le Wurtemberg, la France.

Le même auteur, que nous avons cité plusieurs fois, écrit que « en général, on peut observer que, dans les pays où prévaut la taxation personnelle, comme, par exemple, dans l'Allemagne du Nord, les tendances pratiques et les réformes révèlent des inconvénients graves spécialement dans les communes rurales et dans les centres de peu d'importance, parce que là, la taxation personnelle se manifeste à un degré plus caractérisé d'injustice et de superposition. Dans l'Allemagne du Sud, au contraire, ainsi qu'en France, et il n'y a pas longtemps encore, en Belgique et en Hollande, le développement des impôts indirects et les réformes les plus rationnellement étudiées tendent à corriger, dans les grands centres, les défauts d'une taxation réelle exclusive. »

Tout cela fait ressortir la nécessité d'établir une profonde différence entre les systèmes fiscaux des grands centres et ceux des autres communes. Les premiers devraient corriger la taxation réelle ainsi que la règle territoriale au moyen de l'impôt personnel et, par suite, de la règle du domicile, et faire un usage plus large des taxes indirectes et, comme conséquence, du principe basé sur la résidence sur le territoire. Les autres communes devraient, au contraire, faire appel aux impôts réels et augmenter leurs revenus à l'aide de quelque forme subsidiaire d'impôts personnels.

C'est le but vers lequel tendent plus ou moins tous les Etats; mais il reste beaucoup à faire encore, surtout en Italie, comme le prouvent la fréquence et le caractère même des projets de loi visant la réforme des impôts locaux.

R. Dalla Volta.

(*Traduit par M. J. Gaure, avocat.*)

LA PROFESSION MÉDICALE

Liberté ou réglementation

M. Karl Endres, dans son article sur les *tribunaux d'honneur des médecins en Prusse* (1) a trop bien indiqué, au point de vue juridique, les imperfections et les lacunes de la loi prussienne du 25 novembre 1899 pour qu'il semble nécessaire d'insister encore à cet égard.

Ce qu'il paraît plus intéressant d'examiner, c'est l'influence qu'une loi semblable peut exercer sur l'exercice professionnel de la médecine. Donne-t-elle bien, comme le dit son distingué commentateur, « satisfaction aux aspirations du monde médical vers une amélioration de ses intérêts professionnels » ? Doit-elle être considérée comme « un progrès », auquel applaudiraient les médecins français si la création d'un ordre de médecins pouvait être obtenue de notre Parlement ?

La réponse à ces diverses questions a été donnée au dernier *Congrès de médecine professionnelle et de Déontologie médicale* qui s'est tenu à Paris en 1900 et que j'ai eu l'honneur de présider.

Les représentants les plus autorisés des Chambres médicales à l'étranger nous ont apporté leurs statuts, expliqué leur organisation et conclu à une profonde réforme de ces institutions, qui visent bien plutôt l'intérêt de l'Etat et des particuliers que les intérêts professionnels des médecins eux-mêmes. C'est là d'ailleurs ce que M. Karl Endres reconnaît volontiers en disant : « La création de tribunaux d'honneur pour médecins sert donc, comme nous le disions plus haut, en premier lieu à la protection du citoyen et, d'une façon subsidiaire, à la protection de l'ordre médical lui-même ».

La loi dont il nous vante les résultats, au point de vue de la dignité professionnelle, est une loi d'Etat, et l'Etat prussien

(1) V. cette *Revue*, n° de mars-avril p. 232 et s.

entend, comme détenteur du suprême pouvoir, exercer un droit de haute surveillance sur l'ordre médical. Après avoir fonctionnarisé le plus grand nombre possible de médecins, il prétend contrôler et réglementer jusqu'à l'exercice de la médecine pratique.

C'est pourquoi, tous les médecins l'ont reconnu en 1900, les Chambres médicales en Allemagne et en Autriche n'ont point donné les heureux résultats qu'on en attendait tout d'abord.

Comme l'a si bien dit M. le docteur Adler (de Vienne), les Chambres médicales avaient été créées en Autriche « pour « défendre les intérêts des médecins, relever leur position « sociale, protéger l'honneur professionnel, assurer l'exis- « tence des médecins et de leurs familles, sauvegader les inté- « rêts sanitaires de la société, faire connaître les besoins sani- « taires, venir en aide aux autorités quand il s'agit de créer « et de perfectionner des lois spéciales et faciliter l'exécution « des mesures sanitaires ».

Or les espérances que les médecins avaient fondées sur l'établissement de ces Chambres médicales n'ont pas été réalisées jusqu'à ce jour : 1° parce que la loi ne donne pas aux Chambres assez de puissance pour qu'elles puissent exercer une influence décisive sur la condition des médecins ; 2° parce que les délégués des Chambres ne sont presque jamais appelés aux Conseils de santé provinciaux et que les autorités ne demandent presque jamais l'avis des délégués des Chambres médicales pour le règlement des questions comprises dans leur sphère d'action ; 3° parce que ni les médecins militaires, ni les médecins fonctionnaires ne sont astreints, même dans leur pratique privée, ni soumis au règlement des Chambres médicales.

Et cependant le Dr Adler considère la création de ces Chambres comme un progrès sur l'organisation ancienne de la médecine en Autriche et ne demande que l'extension de leurs pouvoirs.

Au sujet des Chambres allemandes, MM. les docteurs Schober et Jaffé ont admis leur utilité, mais aussi à la condition d'y astreindre tous les médecins sans exception.

Par contre M. le Dr Jendrassik (de Budapesth) a lumineusement exposé les motifs qui ont fait rejeter en Hongrie la créa-

tion de Chambres médicales et montré les résultats obtenus par l'Association générale des médecins de Hongrie qui fonctionne à peu près comme notre grande Association des médecins de France

C'est une institution analogue, c'est-à-dire une institution libre, indépendante de l'Etat, mais puissante par l'influence et l'autorité des médecins qui la composent, que préconise M le Dr Sciamanna (de Rome). Les Chambres médicales en Italie sont, en effet, bien différentes de celles de l'Allemagne et de l'Autriche.

En France, il y a près d'un demi-siècle que la création d'un Ordre de médecins est réclamée par de très bons esprits et appuyée sur de très sérieux arguments. Depuis le premier Congrès médical de 1845, où Cerise et Forget ont présenté un travail très complet sur cette question, jusqu'en 1900, où MM. Dignat et Lassalle ont très éloquemment fait ressortir les avantages que pourraient présenter des Chambres médicales jouissant d'une autorité réelle sur tous les médecins sans exception, bien des propositions ont été rédigées, discutées, puis oubliées

Jamais, depuis le ministère Salvandy, qui en avait pris l'initiative, aucun député ou sénateur, aucun ministre n'a voulu présenter ou accepter un projet de loi concernant la création de Chambres médicales.

Et cependant je suis d'accord avec M. Karl Endres pour reconnaître que, dans tous les pays, à l'étranger peut-être plus encore qu'en France, la profession médicale traverse une crise des plus sérieuses. En même temps que le nombre des médecins augmente, leur prestige et leur autorité morale diminuent.

Mais s'il est vrai de reconnaître que la faute de quelques-uns est venue aggraver le mal dont souffre la corporation tout entière, est-il équitable de méconnaître les causes diverses qui rendent de jour en jour la profession médicale plus difficile à exercer, alors surtout qu'il s'agit d'un médecin praticien à la campagne ou dans les petites villes ?

Ces causes diverses, le commentateur de la loi prussienne les invoque lui-même lorsqu'il demande que l'on détourne de la carrière médicale ceux à qui leur situation matérielle ou

leur caractère préparent des difficultés inextricables. Certes il faut tenir grand compte de la pléthore médicale et réclamer des Facultés une plus grande sévérité dans le choix des jeunes docteurs. Mais il est une autre cause, infiniment plus sérieuse, de la déchéance relative du corps médical, c'est l'avilissement des honoraires dû à ce que la plupart des médecins, en province surtout, ont à faire non plus à des clients mais à des collectivités qui, luttant énergiquement pour diminuer leurs frais généraux, réduisent à un taux dérisoire le juste salaire dû au médecin qu'elles forcent à accepter leurs conditions. On se plaint hautement que la lutte pour l'existence ait développé, dans une partie restreinte du corps médical, des habitudes commerciales, acceptables ou même légitimes dans les professions où le but avoué est de gagner de l'argent, mais inconciliables avec une carrière libérale, où les mœurs doivent garder autant de franchise et de dignité vis à-vis du client que d'abnégation et de charité. Mais on oublie que la faim est mauvaise conseillère et que souvent le médecin est plus pauvre que celui qui l'appelle et surtout que les membres des collectivités qui l'exploitent.

Alors, en effet, que le malade, qu'il soit ou non embrigadé dans les innombrables associations d'assistance, de mutualité, d'assurance qui ont la prétention de lui faciliter la vie, devrait toujours rester libre de choisir son médecin, on voit ces associations, alors même qu'elles sont riches et puissantes, alors même qu'elles comptent parmi leurs membres des commerçants aisés ou des rentiers qui pourraient rémunérer décemment le médecin de leur choix, garantir à tous, moyennant une faible cotisation annuelle, l'intégralité des soins médicaux et chirurgicaux, et imposer à leurs adhérents des médecins qui, parce qu'ils sont arrivistes quand même, ou débutants, ou privés de ressources, acceptent un tarif incompatible avec la dignité professionnelle.

Je l'ai dit en inaugurant le Congrès de 1900, je l'affirme encore, la profession médicale est de celles qui donnent le plus pour recevoir le moins. Toujours et partout, devant les tribunaux, dans les Conseils ou Comités d'hygiène, dans les hôpitaux et les asiles, au sein des bureaux de bienfaisance et des sociétés de secours mutuels, on fait appel au concours dé-

sintéressé, souvent gratuit du médecin ; et celui-ci hésite rarement à mettre au service de ses concitoyens son intelligence, ses forces, parfois sa vie.

Il n'est donc pas équitable de forger des lois nouvelles dans le but exclusif de discipliner la profession médicale, d'asservir les médecins en leur enlevant leur liberté individuelle, de ne viser que les défaillances de quelques-uns sans penser aussi à défendre, à soutenir, à relever ceux qui luttent honnêtement et courageusement contre le despotisme de certaines collectivités.

Les lois que nous réclamerions, s'il était possible de les faire voter par le Parlement français devraient, à notre avis, non seulement viser, comme la loi prussienne, à la répression du charlatanisme et des fautes professionnelles, mais encore donner aux Chambres médicales une autorité effective et, pour rehausser l'autorité morale du médecin, assurer au moins sa vie matérielle.

Si donc il était possible de faire voter l'un des nombreux projets qui ont été présentés en France pour obtenir la création de Chambres médicales ou de tribunaux d'honneur, nous demanderions l'union de tous les médecins, quelle que soit leur situation scientifique ou professionnelle, en vue de maintenir la liberté absolue de l'exercice de la médecine et non son asservissement à des règlements administratifs.

Nous souhaiterions qu'une seule règle fût imposée à tous les médecins par la rédaction d'un Code déontologique précis et sévère afin que, ce Code ayant été adopté, nul ne puisse exciper de son ignorance pour échapper à la répression que pourraient exercer les tribunaux d'honneur.

Nous voudrions que ces tribunaux pussent prononcer d'autres pénalités que celles qui sont édictées par la loi allemande. Nous ne croyons pas, en effet, qu'une amende dérisoire ou l'affichage d'un jugement dont il se targuera comme d'un titre de gloire puisse jamais arrêter un charlatan diplômé. Il faudrait que le tribunal d'honneur pût, après plusieurs récidives, prononcer l'exclusion de toute fonction publique, puis la suspension ou même enfin l'incapacité absolue de l'exercice professionnel.

Par contre nous souhaiterions que ces tribunaux d'honneur

fussent toujours appelés, sinon à juger définitivement, du moins à assister les magistrats chargés de la répression pénale, toutes les fois qu'un médecin serait traduit, pour une faute professionnelle, devant les tribunaux de son pays.

Nous voudrions que les délégués des Chambres médicales fussent toujours appelés à collaborer à la préparation ou à l'application des lois qui intéressent l'hygiène et la santé publiques ; qu'ils fissent partie des Comités et Commissions nommés en vue d'aplanir les difficultés qui peuvent survenir entre le corps médical et les administrations ou les collectivités. Nous demanderions, en un mot, que la loi qui créerait des Chambres médicales et des tribunaux d'honneur fût avant tout et surtout une loi de liberté, de protection et de défense et non, comme celles qui ont été votées à l'étranger, une loi de répression et de défiance.

Dr L. Lereboullet,
Membre de l'Académie de médecine,
Président du Comité permanent de déontologie médicale
et de médecine professionnelle.

CHRONIQUE ADMINISTRATIVE

Du percepteur comptable de deniers fabriciens

(DÉCRETS DES 27 MARS 1893 ET 1er JUIN 1898)

SOMMAIRE. — I. Nomination du percepteur comme comptable. — II. Remise du service entre ses mains. — III. Obligations auxquelles il est soumis — IV. Contrôle s'exerçant sur sa gestion ; dispense de prestation de serment ; remises allouées. — V. Modification à apporter à la législation actuelle.

Par son article 78, la loi de finances du 26 janvier 1892 soumet les comptes des fabriques à toutes les règles de la comptabilité des établissements publics, et le décret du 27 mars 1893, portant règlement d'administration publique, détermine les conditions d'application des mesures prévues par l'article 78 de la loi précitée.

En général, les comptes des fabriques sont dressés par le trésorier-marguillier, qui devient alors *trésorier-comptable* ; mais ils peuvent l'être également par des agents rigoureusement déterminés, percepteur, receveur spécial, commis d'office et comptable intérimaire : dans ce cas le trésorier-marguillier n'en conserve pas moins ses attributions administratives, seules les attributions de comptable se transmettent à l'agent désigné conformément à l'article 5 du décret du 27 mars 1893 (art. 6, même décret).

« Lorsque les fonctions de comptable de fabrique sont confiées à un « receveur spécial ou à un percepteur — et par analogie à un commis « d'office et à un comptable intérimaire — le trésorier de la fabrique cesse « d'être soumis aux obligations dont le comptable demeure exclusivement « chargé, mais il conserve toutes les autres attributions qui sont dévolues « au marguillier-trésorier par le décret de 1809... »

Nous ne nous occuperons ici que des cas dans lesquels les fonctions de comptable sont remplies par le percepteur des contributions directes, et à ce sujet, après avoir délimité ces cas dans un premier paragraphe, nous traiterons successivement : dans un deuxième paragraphe, de la remise du service entre les mains du percepteur, question délicate et très importante, étant donnée la résistance systématiquement opposée par nombre de trésoriers-marguilliers-comptables qui cherchent à mettre en échec les dispositions des décrets sur la comptabilité ; dans un troisième paragraphe, des obligations qui incombent à ce fonctionnaire ; dans un quatrième paragraphe, des remises auxquelles il peut prétendre, du contrôle auquel il est soumis, de la dispense de prestation de serment dont il est l'objet et du cautionnement qui garantit sa gestion.

Enfin nous toucherons quelques mots — et ce sera là le sujet d'un cinquième et dernier paragraphe — d'une réforme que nous voudrions voir tenter par l'administration des cultes et dont le point de départ réside dans la désignation exclusive des percepteurs comme comptables des fabriques.

I

Le percepteur est susceptible d'être nommé comptable soit en vertu de l'article 9 du décret du 27 mars 1893, soit en vertu de l'article 1er du décret du 18 juin 1898 qui modifie l'article 7 du décret du 27 mars 1893.

Première hypothèse. — Pour que le percepteur soit chargé de la comptabilité de la fabrique en vertu de l'article 9 du décret du 27 mars 1893, il faut :

a) Que le trésorier-marguillier n'ait pas accepté les fonctions de comptable ;

b) Que la fabrique n'ait pas désigné de receveur spécial.

En effet, aux termes dudit article :

« Lorsque le trésorier de la fabrique n'est pas chargé des fonctions de « comptable, et lorsque la fabrique n'a pas désigné de receveur spécial, le « préfet assure, de concert avec le trésorier-payeur général, la remise du « service au percepteur des contributions directes... »

Et le même article ajoute :

« Pour l'exécution de cette disposition, le préfet reçoit de l'évêque, « avant le 1er octobre de chaque année, l'état nominatif des trésoriers-« receveurs et des receveurs spéciaux appelés à assurer la gestion des « deniers des fabriques pendant l'année suivante. Il fait appel au con-« cours des percepteurs pour toutes les fabriques non portées sur cet « état. »

Il arrive parfois que le trésorier-marguillier démissionne, dès l'arrêté de condamnation pris contre lui pour retard dans la production de ses comptes (loi du 5 avril 1884, art. 159 ; décret du 27 mars 1893, art. 1er) et que personne ne veuille accepter ses fonctions. Il se peut aussi que le trésorier-marguillier soit révoqué (décret du 27 mars 1893, art. 7) et que la fabrique ne lui donne pas de successeur, ou que personne ne consente à le remplacer.

Le préfet charge alors le percepteur d'établir, comme comptable, les comptes pour l'année qui s'ouvre (art. 9, précité) et s'il le juge à propos, de dresser, comme commis d'office, ceux des années antérieures non encore déposés au greffe de la juridiction chargée de les apurer, mais pour cela il est nécessaire qu'il y ait eu, au préalable, condamnation à l'amende (décret du 27 mars 1893, art. 26). Le commis d'office, sa mission terminée, fait place à l'ancien comptable à l'égard de qui se poursuit la procédure du jugement des comptes.

D'après ce que nous venons de dire, nous devrons donc compléter de la façon suivante l'article 9, en ce qu'il indique deux conditions à observer

dans la désignation du percepteur comme comptable des deniers fabriciens :

Le percepteur sera nommé comptable,

a) Si le trésorier-marguillier refuse ces fonctions, démissionne ou est révoqué conformément aux dispositions insérées dans l'article 7 du décret du 27 mars 1893, modifié par l'article 1er du décret du 18 juin 1898 ;

b) Et si la fabrique ne charge pas un receveur spécial de ces fonctions, ou encore ne donne ou ne trouve pas, parmi les membres du conseil, de successeur à donner au marguillier-comptable révoqué ou qui se démet.

Deuxième hypothèse. — Pour que le percepteur soit appelé à agir en qualité de comptable de la fabrique en vertu de l'article 1er du décret du 18 juin 1898, modifiant l'article 7 du décret du 26 mars 1893, il faut :

a) Que le trésorier-marguillier-comptable ou le receveur-spécial n'ait pas adressé ses comptes à la juridiction compétente pour les examiner (Cour des comptes, conseils de préfecture) ; le dépôt au greffe de cette juridiction doit en être effectué avant le 1er juillet de l'année qui suit celle pour laquelle ils sont rendus (inst. sur la compt. des fabriques du 15 décembre 1893, art. 39).

Il y a lieu d'assimiler à une non-production la présentation de comptes non en état d'examen, par exemple non accompagnés des pièces justificatives mentionnées au tableau annexe de l'instruction du 15 décembre 1893 ou des pièces prévues à l'article 38 de cette instruction (lettre des min. de l'intér. et des fin. au préfet de la Lozère, 19 oct. 1899).

« .....Ainsi que vous le proposez, j'estime, d'accord avec M. le Ministre « des finances que j'ai cru devoir consulter sur ce point, qu'il convient « d'assimiler le dépôt des comptes hors d'état d'être jugés par suite de « l'absence de pièces justificatives de recettes et de dépenses ou de pièces « générales de comptabilité, à un refus de présentation des comptes eux-« mêmes..... » ;

b) Qu'il ait été condamné à l'amende pour retard dans la production de ses comptes : cette amende, qui constitue une véritable peine, ne doit être prononcée que pour un retard acquis et non pour chaque mois de retard à partir de l'arrêté jusqu'au dépôt des comptes (loi du 5 avril 1884, art. 159 ; décret du 27 mars 1893, art. 1er ; C. des comptes, 7 décembre 1897) ;

c) Qu'un mois se soit écoulé à partir de la notification de l'arrêté de condamnation, sans que les comptes aient été soumis à la formalité de l'apurement.

L'observation de ces trois conditions est essentielle, quand, par mesure coercitive, il s'agit de charger le percepteur des contributions directes du service de la comptabilité d'une fabrique déterminée (art, 1er, décret du 18 juin 1898).

« Si, en cas de condamnation à l'amende pour retard dans la présenta-« tion de leurs comptes, les trésoriers ou receveurs spéciaux ne les ont pas « produits dans le délai d'un mois à partir de la notificatiou de la décision « du juge des comptes, ils sont, de plein droit, relevés de leurs fonctions « et remplacés par le percepteur des contributions directes..... »

Ajoutons, bien que nous ayons déjà eu l'occasion d'y faire allusion, que le percepteur ne doit être nommé comptable que pour la gestion à venir. Le préfet, dans le même arrêté, peut le charger, en qualité de commis d'office, d'établir les comptes des années antérieures non encore fournis, mais seulement après que le retard a donné lieu à condamnation à l'amende (décret du 27 mars 1893, art. 26).

II

Lorsque le percepteur exerce les fonctions de comptable, les titres de recettes, les budgets, chapitres additionnels et autorisations spéciales de dépenses lui sont transmis par l'intermédiaire de l'évêque, du préfet et du receveur des finances (décret du 27 mars 1893, art. 10).

Tous les fonds et valeurs de la fabrique lui sont remis sans qu'il y ait lieu à application des articles 50 et 51 du décret du 30 décembre 1809 ainsi conçus (décret du 27 mars 1893, art. 11) :

« Art. 50. — Chaque fabrique aura une caisse ou armoire fermant à « trois clefs, dont une restera dans les mains du trésorier, l'autre dans « celles du curé ou desservant et la troisième dans celles du président du « bureau.

« Art. 51. — Seront déposés dans cette armoire tous les deniers appar- « tenant à la fabrique, ainsi que les clefs des troncs des églises. »

Voici comment s'opère, dans la pratique, la remise de service :

a) Elle a lieu, d'abord, entre les mains du bureau des marguilliers.

L'ancien receveur dépose sur le bureau, sans aucune exception, tous les livres et pièces concernant sa comptabilité, ainsi que les espèces et valeurs qu'il déclare avoir en caisse ou en portefeuille ; cette formalité accomplie, le bureau procède contradictoirement avec lui à l'établissement sur pièces de sa situation, et à cet effet, il arrête son livre-journal de caisse.

Les totaux des valeurs représentés et l'excédent des recettes étant égaux entre eux, le bureau fait le rapprochement du total des recettes avec celui de la sixième colonne du journal à souche, et l'accord ayant été reconnu, il arrête également ce livre, conjointement avec le receveur particulier des finances ou le trésorier général, dans l'arrondissement chef-lieu — ; il consulte ensuite : 1° sous le rapport de la recette, les budgets, baux, titres de créances, inscriptions de rentes et généralement toutes les pièces justificatives des recouvrements ; 2° et sous le rapport de la dépense, les mêmes budgets, les autorisations supplémentaires, ainsi que les mandats acquittés et autres pièces justificatives des paiements effectués ; à l'aide de ces documents, il fait établir, au moyen du livre de détail des recettes et des dépenses, le bordereau détaillé des recettes et des dépenses présentant, pour les exercices non soldés, les recettes et dépenses autorisées, celles qui ont été faites et celles qui restent à faire — ; ce bordereau détaillé, conforme au modèle n° 309 de l'instruction générale du ministre des finances du 20 juin 1859, reste annexé au procès-verbal et les résultats qui en découlent ressortent dans la situation établie précédemment — ; après

quoi, il se livre à l'inventaire de tous les livres, états, pièces, etc., relatifs au service concernant la fabrique ; enfin, il signifie à l'ancien receveur que, conformément aux dispositions de l'article 1er du chapitre II de la loi du 28 pluviôse an III, confirmées par l'article 41 de l'instruction générale du 15 décembre 1893, il est tenu de rendre son compte de gestion dans le délai de trois mois à partir de ce jour.

Les opérations ci-dessus relatées sont constatées dans la première partie du procès-verbal de remise de service, signée, après lecture, par le bureau des marguilliers, le receveur des finances (ou le trésorier-payeur général), qui se transporte au siège même de la fabrique pour les diriger;

b) Le bureau charge ensuite le percepteur des espèces en caisse, des fonds placés ou avancés, et lui transmet les budgets, rôles, baux, titres de créances, etc., les livres de détails, comptes et autres documents composant les archives, ainsi que la collection des règlements, instructions, circulaires, etc., le tout suivant inventaire dont il est question à la première partie du procès-verbal ; il lui rappelle que, conformément au dernier alinéa de l'article 1335 de l'instruction générale du ministère des finances, du 20 juin 1859, il est tenu de s'assurer, dans le délai de 3 mois, à dater de son entrée en exercice, de la réalité des restes à recouvrer laissés par son prédécesseur.

Pour constater, dans les écritures que le percepteur aura à tenir, les faits relatifs à la prise de possession de son service, le bureau exige l'inscription sur ses livres, comme point de départ de la gestion nouvelle, de l'excédent de recettes et du solde débiteur des placements et avances, puis l'invite à vaquer sans délai à l'accomplissement de tous les devoirs que lui imposent les instructions ministérielles et autres, et à opérer le recouvrement de toute somme légalement imposée et due à la fabrique.

Ces opérations constituent la deuxième partie du procès-verbal qui est lue et signée comme la première.

c) Après quoi le procès-verbal est clos et signé, et le receveur particulier des finances en reçoit une expédition complète.

Mais ici se pose une question fort délicate et sur laquelle nous ne saurions trop appeler l'attention des intéressés :

Qu'advient-il si l'ancien trésorier-comptable non acceptant pour l'année à venir, démissionnaire ou déchu, refuse de remettre le service au percepteur? Le fait s'est produit fréquemment, à notre connaissance, dans un département du centre de la France

Si l'ancien trésorier refuse de remettre le service au percepteur, celui-ci en avise immédiatement le receveur particulier des finances ou le trésorier-payeur général qui prévient le préfet.

En vertu des pouvoirs qu'il tient des articles 10 du décret du 30 décembre 1809 et 6 de l'ordonnance du 12 janvier 1825, le préfet convoque le conseil de fabrique qui encourage l'attitude de l'ancien comptable, et lui fait connaître, qu'en dehors des responsabilités auxquelles il s'expose, il peut être révoqué par le ministre des cultes (art. 5, ordonnance du 25 janvier 1825).

« Décret du 30 décembre 1809, art. 10. — Le conseil pourra de plus

« s'assembler extraordinairement sur l'autorisation de l'évêque ou du pré-
« fet, dès que l'urgence des affaires ou de quelques dépenses imprévues
« l'exigera. »

« Ordonnance du 12 janvier 1825, art. 6. — L'évêque et le préfet devront
« réciproquement se prévenir des autorisations d'assemblées qu'aux ter-
« mes de l'article 10 du 30 décembre 1809 ils accorderaient aux conseils
« de fabrique, et des objets qui devront être traités dans ces assemblées
« extraordinaires. »

« Ordonnance du 25 janvier 1825, art. 5. — Sur la demande des évêques et
« l'avis des préfets, notre ministre secrétaire d'Etat des affaires ecclésiasti-
« ques pourra révoquer un conseil de fabrique pour défaut de présentation
« de budget et de reddition de comptes, lorsque ce conseil, requis de rem-
« plir ce devoir, aura refusé ou négligé de le faire, ou pour toute autre cause
« grave... »

La mise en demeure n'aboutit-elle à aucun résultat, ou le conseil est-il étranger à l'attitude de l'ancien comptable, il appartient au percepteur, régulièrement nommé par arrêté préfectoral, de poursuivre contre son prédécesseur, détenteur illégal des pièces et documents de la fabrique, l'application de l'article 173 du Code pénal (lettre du ministre des cultes au préfet de la Lozère, 17 février 1900) ainsi conçu :

« Art. 173 C. p. Tout juge, administrateur, fonctionnaire ou officier
« public qui aura détruit, supprimé, soustrait ou détérioré les actes et
« titres dont il était dépositaire en sa qualité, ou qui lui auront été remis
« ou communiqués à raison de ses fonctions, sera puni des travaux forcés
« à temps.

« Tous agents, préposés ou commis soit du gouvernement, soit des dépo-
« sitaires publics qui se seront rendus coupables des mêmes soustractions,
« seront soumis à la même peine. »

Les receveurs des finances sont pécuniairement responsables de la gestion des percepteurs. Une des garanties de leur responsabilité résulte de la communication préalable au comptable supérieur de tous les titres de recettes confiés au comptable subordonné.

III

Le percepteur est assujetti aux mêmes obligations que les comptables des bureaux de bienfaisance et des hospices (arr. consul. 19 vendémiaire an XII ; décret du 27 mars 1893, art. 1er). Les dispositions des lois, décrets et ordonnances concernant les obligations de ces receveurs et les responsabilités qui s'y rattachent, en particulier celles de l'arrêté consulaire du 19 vendémiaire an XII relatives au recouvrement des revenus et à la conservation des droits, sont applicables au percepteur-comptable, sous la réserve des modifications résultant du décret du 27 mars 1893 (art. 1er du dit décret).

Les livres et les écritures qu'il tient, en qualité de comptable de la

fabrique, sont les mêmes que ceux qu'il tient pour les gestions communales ou hospitalières dont il peut être chargé. Toutefois les pages du livre des comptes divers, affectés à la comptabilité de la fabrique, ne sont pas revêtues du timbre de dimension (décret du 30 décembre 1809, art. 81 ; inst. sur la compt. des fabriques du 15 décembre 1893, art. 17).

Il fait faire tous les actes de procédure, à la requête du bureau des marguilliers, pour la conservation des droits de la fabrique (circ. min. de la justice et des cultes, 21 décembre 1863, relativement au renouvellement des titres de rentes, titres nouvels, aux termes de l'article 2263 du Code civil).

Il importe qu'il soit diligent dans le recouvrement des sommes dues à la fabrique (décret du 30 décembre 1809, art. 25 ; décret du 27 mars 1893, art. 2). Il reçoit tous les mois, des mains du curé, le versement des sommes touchées par ce dernier à titre d'oblations à l'occasion des cérémonies du culte (decret du 27 mars 1893, art. 3). Il encaisse, au moins une fois par mois, le produit des quêtes faites au profit de la fabrique, quand il n'est pas versé dans un tronc spécial, ainsi que le produit de la location des bancs et chaises, quand elle n'est pas affermée (même article).

Il délivre quittance pour toutes les sommes versées à sa caisse ; la quittance est revêtue d'un timbre à 0 fr. 25 si la somme dépasse 10 francs, ou constitue un acompte ou un solde inférieur à ce chiffre, mais relatif à une créance supérieure (loi du 8 juillet 1865 ; loi du 23 août 1871, art. 2) ; ce timbre est annulable par la signature à l'encre noire accompagnée de la date de l'oblitération (décret du 29 juin 1894). Les quittances délivrées au régisseur de recettes sont exemptes de timbre, comme se rapportant à des opérations d'ordre (inst. sur la compt. des fabriques du 15 décembre 1893, art. 32) ; quant aux reçus délivrés à l'occasion des oblations, des droits perçus par le desservant à l'occasion des cérémonies du culte, ils ne sont passibles que du droit de timbre de 0 fr. 10, parce que les recettes ne sont pas effectuées par un comptable public (circ. du dir. gén. de la compt. publique 17 octobre 1894). Parmi les quittances données pour ordre, quittances, par conséquent exemptes de timbre, il faut citer celles délivrées contre le produit des quêtes, des troncs, de la location des bancs et des chaises, quand le produit de cette location est perçu en régie par un préposé de la fabrique (inst. sur la compt. des fabriques du 15 décembre 1893, art. 19).

Il acquitte sous sa responsabilité les dépenses de la fabrique, sur présentation de mandats délivrés et signés par l'ordonnateur, président du bureau des marguilliers (décret du 30 décembre 1809, art. 28, complété par l'art. 2 du décret du 27 mars 1893) ; il est contraint de payer, sauf si la somme ordonnancée dépasse le crédit ouvert, ne porte pas sur ce crédit, ou encore si les pièces fournies sont irrégulières ou insuffisantes, si le mandat est présenté après la clôture de l'exercice, s'il y a opposition entre ses mains, ou, bien entendu, s'il n'a pas de fonds en caisse. Il remet par écrit au porteur du mandat la raison qui l'empêche de payer, et le président du bureau des marguilliers avise aux mesures à prendre.

Nommé comptable par application de l'article 1er du décret du 18 juin 1898 modifiant l'article 17 du décret du 27 mars 1893, il est tenu sous sa res-

ponsabilité, si l'hypothèque légale ordonnée par le juge des comptes, en vertu des articles 2121, 2122 du Code civil, n'a pas encore été inscrite sur les biens du comptable auquel il succède, d'en requérir l'inscription.

Il assiste à toutes les levées de tronc, sans exception (décret du 27 mars 1893, art. 12).

Il reçoit ou doit réclamer à la fin de chaque année, pour l'exercice qui va s'ouvrir, une copie du budget de la fabrique (inst. sur la compt. des fabriques du 15 décembre 1893, art. 10).

Enfin, il établit les comptes qu'apure la Cour des comptes, ou le Conseil de préfecture, selon que les revenus ordinaires sont supérieurs ou inférieurs à 30.000 fr.

Nous en aurions fini avec ce sujet si, avant de passer au paragraphe suivant, nous ne désirions consacrer quelques lignes aux régisseurs de dépenses et de recettes.

Le percepteur fait-il fonction de comptable, le trésorier-marguillier peut être chargé, à titre de régisseur des dépenses, de payer au moyen d'avances mises à sa disposition par le comptable, sur l'autorisation du président du bureau, les menues dépenses de la célébration du culte. A cet effet, le président du bureau établit, au nom du trésorier marguillier, un mandat d' « avance permanente », qui ne porte aucune indication de crédit ni d'exercice. Le percepteur lui remet les fonds contre un mandat-quittance qui est conservé dans la caisse et y représente du numéraire. Aucune écriture n'est passée au livre-journal de caisse pour cette opération. A la fin de chaque mois, et plus souvent, s'il est nécessaire, le président du bureau délivre au profit du trésorier-marguillier, sur les articles du bureau correspondant aux dépenses faites, un mandat de paiement dont le montant représente les menues dépenses payées au moyen de l'avance. L'encaissement de ce mandat, auxquelles sont annexées les pièces justificatives, permet au trésorier marguillier de reconstituer son avance permanente (inst. sur la compt. des fabriques du 12 décembre 1893, art. 25).

En ce qui concerne les régies de recettes, c'est-à-dire la perception par un tiers autre que le comptable, de certains revenus de modeste imporportance, à charge de reddition de compte par le régisseur, elles sont également autorisées par l'article 32 de l'instruction sur la comptabilité des fabriques (15 décembre 1893). Les oblations ainsi que les droits perçus à l'occasion du culte conformément aux tarifs légalement approuvés, peuvent être reçus par le curé ou desservant, ou par les ecclésiastiques par lui délégués, moyennant la délivrance aux parties versantes d'une quittance détachée d'un registre à souche (modèle 5, annexe à l'inst. sur la compt. précitée). Cette quittance, dont le caractère spécial est déterminé par le deuxième alinéa de l'article 7 de l'instruction, est passible seulement du droit de timbre de 0 fr. 10, applicable lorsque la somme excédera 10 francs ou que, n'excédant pas 10 francs, elle aura pour objet soit un acompte, soit un paiement final sur une somme supérieure à ce chiffre.

Tous les mois et plus fréquemment, s'il en est ainsi décidé par l'évêque, les sommes recouvrées par le curé ou desservant ou ses délégués, sont versées au comptable de la fabrique qui en délivre une quittance extraite de son journal à souche.

Relativement aux droits perçus en vertu de tarifs, il est remis au comptable, à l'appui de ce versement, un état (modèle 8, annexe à l'inst.) dressé par l'ecclésiastique régisseur de recettes et arrêté par l'ordonnateur faisant connaître la répartition, entre les intéressés, de la somme totale encaissée. Le total de la colonne de l'état intitulée : *Part revenant à la fabrique*, est seul versé en numéraire : le reliquat est représenté par des quittances du clergé et des serviteurs de l'église constatant la remise qui leur a été faite de la part leur revenant.

Les régisseurs sont nommés par le bureau des marguilliers, sauf s'il s'agit d'une régie d'oblations : la régie est alors réglée par l'article 3 du décret du 27 mars 1893.

IV

I. Remises. — Le percepteur a droit à des remises calculées d'après les recettes ordinaires et extraordinaires réalisées pendant l'exercice et sur les bases ci-après :

Sur les premiers 5.000 francs à raison de.....	4 fr.	»	p. 100
Sur les 25.000 francs suivants.....	3	»	—
Sur les 70.000 francs suivants.....	1	50	—
Sur les 100 000 francs suivants jusqu'à un million	0	66	—
Au delà de un million de francs.....	0	24	—

Les remises ainsi calculées sont prélevées par le percepteur au vu de décomptes dressés par lui, certifiés exacts par le receveur des finances et mandatés par l'ordonnateur.

En cas de refus de mandatement des remises, il est statué par décision exécutoire du ministre des cultes (Décret du 27 mars 1893, art. 14).

II. Contrôle. — Le percepteur est soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances (même décret, art. 5).

De plus, sa gestion est placée sous la surveillance et la responsabilité du receveur particulier des finances de l'arrondissement (même décret, art. 6) ; elle est également sujette à l'application de l'article 22 du décret du 31 mai 1862, relatif à la vérification du portefeuille et de la caisse par les agents administratifs délégués à cet effet.

III. Cautionnement. — Il ne verse pas de cautionnement spécial pour la fabrique, si celui-ci, calculé selon l'article 15 du décret du 27 mars 1893, ne dépasse pas 1.000 francs, autrement dit si le montant des remises prévues, multiplié par trois, ne dépasse pas cette somme.

Le supplément de cautionnement que le percepteur peut avoir à fournir en tant que comptable de fabrique, doit être versé au Trésor (inst. sur compt. du 15 décembre 1893, art. 47).

Dans tous les cas, le cautionnement exigé de ce fonctionnaire en sa qualité de comptable de deniers de l'Etat, des communes et des établissements de bienfaisance, répond subsidiairement de sa gestion des deniers fabriciens (décret du 27 mars 1903, art. 15).

IV. Serment. — Tandis que le trésorier marguillier et le receveur spécial sont astreints à jurer « de gérer avec fidélité les deniers de la fabrique et de se conformer aux lois, ordonnances et décrets qui ont pour objet d'assurer leur inviolabilité et leur application régulière aux dépenses de la fabrique », le percepteur est dispensé de cette prestation de serment (même décret, art. 16).

V

La réglementation prévue par les décrets des 27 mars 1893 et 18 juin 1898 a ceci de défectueux, selon nous, qu'elle ne permet que dans des cas restreints et strictement limités la nominatien du percepteur comme comptable.

Il en résulte :

A. Que la majorité des comptables échappe à tout contrôle. Quand ces fonctions sont dévolues à un trésorier-marguillier ou à un receveur spécial, le bureau des marguilliers il est vrai, constate par un procès-verbal la situation, au 31 décembre et en fin de gestion, des valeurs de caisse et de portefeuille du comptable (décret du 27 mars 1893, art. 13) ; en outre, l'évêque et l'archevêque, en cours de visite, ainsi que leurs vicaires généraux, peuvent se faire représenter les comptes, registres ou inventaires et vérifier l'état de la caisse (décret du 30 décembre 1809, art. 87).

Mais point n'est besoin d'insister pour faire ressortir la notoire insuffisance de ce contrôle, qui, en fait, ne s'exerce même jamais.

Quant aux inspecteurs des finances (décret du 27 mars 1893, art. 5), ils sont suffisamment occupés par la vérification des caisses publiques pour ne pas s'intéresser à la comptabilité des fabriques.

B. Que les comptes présentés à l'apurement du juge compétent sont, en général, fictifs et élaborés par le curé ou desservant, véritable comptable officieux. Le trésorier-marguillier figure bien en qualité de comptable sur la liste fournie au préfet par l'évêché (décret du 27 mars 1893, art. 9), mais ou il n'a pas l'instruction nécessaire à l'accomplissement de sa mission, ou par condescendance, il laisse au curé ou desservant la plus entière liberté d'action et se borne à jouer le rôle effacé de prête-nom.

Les communes ont cependant un intérêt réel à connaître exactement la situation des fabriques, de même qu'elles ont un intérêt non moins réel à ce que les deniers fabriciens soient administrés de façon sage et éclairée.

En effet, aux termes de l'article 136-11° et 12° de la loi du 5 avril 1884 : « sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes . . . .

« . . . . . .

« . . . . . .

« 11° L'indemnité de logement aux curés et desservants... lorsqu'il « n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et *lorsque les fabriques* « ... *ne pourront pourvoir elles-mêmes à cette indemnité.*

12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, *lorsqu'ils* « *sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressour-* « *ces disponibles des fabriques à ces réparations...* »

Pour remédier à cet état de choses, il suffira de décider que les percepteurs seront de droit comptables des fabriques.

Sans doute, on pourra nous objecter que les fabriques se trouveront dans une situation moins favorable que les autres établissements publics qui s'administrent eux-mêmes avec un comptable spécialement affecté à leurs opérations de caisse. Mais on ne devra pas oublier la divergence des intérêts en jeu et la tendance manifeste du clergé d'accroître, par tous les moyens, les revenus des fabriques, destinés souvent à des usages tout opposés à ceux en vue desquels ces établissements publics ont été créés (décret du 30 décembre 1809, art. 1er).

Au surplus, les receveurs d'hospice, par exemple, sont contrôlés plus efficacement que les trésoriers-marguilliers et jamais les hospices ne confient la manutention de leurs deniers à des hommes dont l'inaptitude est flagrante.

EDMOND REISSER.

CHRONIQUE POLITIQUE

ITALIE

(1902)

SOMMAIRE. — I. Situation du pays et du ministère. — II. Prépondérance des partis révolutionnaires dans la majorité. — III. Situation de l'opposition constitutionnelle. — IV. Le parti socialiste. Ses deux fractions. — V. Les grèves en Italie en 1902. — VI. Besoin d'une réforme sociale en Italie. Erreurs fondamentales de la tactique socialiste. — VII. Politique du gouvernement en présence de l'agitation socialiste. — VIII. Agitation des employés de chemins de fer. — IX Mobilisation des employés de chemins de fer. — X. Désordres causés par les soldats rappelés à l'activité. — XI. Clôture de la session. Discours de la couronne et programme du ministère. — XII. Démission de l'honorable Guisso, ministre des travaux publics. — XIII. Election du président de la Chambre. Crise ministérielle. — XIV. Représentation du ministère démissionnaire. — Vote de confiance. — XV. Démission de l'honorable Ponza di San Martino, ministre de la guerre. Nomination de son successeur. — XVI. Politique extérieure du ministère. — XVII. La question du midi. — XVIII. Le voyage de l'honorable Zanardelli dans le midi. — XIX. Discours de l'honorable Sonnino. — XX. Réouverture des chambres. — XXI. Projets de loi ; — 1° Divorce et recherche de la parternité. — XVII, — 2° Les maisons populaires. — XXIII, — 3° Projets sur le contrat de travail. — XXIV, — 4° Le referendum dans l'administration locale. — XXV, — 5° Le contrat de travail des journalistes. — XXVI, — 6° Projet de l'honorable Sonnino sur les mesures à prendre en faveur du midi de l'Italie. — XXVII. Municipalisation des services publics.

I. SITUATION DU PAYS ET DU MINISTÈRE. — La situation du pays au commencement de l'année 1902 était bonne. Celle du ministère l'était moins, par suite du désaccord entre ses membres qui le rendait incapable de se donner un programme et d'en imposer l'exécution au Parlement. La majorité même qui le soutenait, bien que forte numériquement, ne se prêtait pas à un travail utile à cause du désaccord qui régnait également dans son sein. Les groupes révolutionnaires surtout, qui apportaient leurs votes au ministère, se refusaient à travailler d'accord avec les groupes constitutionnels à l'œuvre législative ; et on ne pouvait pas, d'autre part, leur accorder ce qu'ils demandaient. L'absurdité de la situation politique créée par le ministère Zanardelli consistait en ceci que sa majorité était suffisante pour le soutenir, et le soutenait, mais ne lui permettait pas d'agir, parce que en agissant elle s'éparpillerait, étant composée non d'éléments homogènes, mais de groupes dont les tendances et le programme sont en opposition réciproque et irréductible.

II. PRÉPONDÉRANCE DES PARTIS RÉVOLUTIONNAIRES DANS LA MAJORITÉ. — Ces groupes (parmi lesquels le seul vraiment important et menaçant est le groupe socialiste) condescendaient à donner leurs voix au ministère, moyennant que celui-ci leur accordât la pleine liberté de faire de la propa-

gande, de s'organiser en sociétés et ligues de résistance, les protégeât et même les appuyât dans les luttes électorales, de manière à ce qu'ils pussent se rendre maîtres des administrations locales, spécialement des communes et des œuvres pies. Et le ministère, pour obtenir leurs voix, leur permettait tout cela. C'est-à-dire que, pour continuer à vivre, il laissait mettre en péril les institutions. Il semblait, en somme, que tout se réduisît dans le Parlement à faire que le ministère Zanardelli restât debout et qu'en dehors de cela il n'y avait pas lieu de penser à autre chose.

III. Situation de l'opposition constitutionnelle. — Cette étrange situation n'aurait pas tant duré et ne durerait pas encore si l'opposition constitutionnelle n'avait été complètement désorganisée et comme réduite à l'impuissance par les divisions perpétuelles entre ses chefs. L'homme le plus considérable de l'opposition, l'honorable Sonnino, est un solitaire. A date fixe, dans les circonstances solennelles, il vient à la Chambre, prononce un discours splendide dans lequel il montre une intelligence et une culture supérieures à celles de n'importe quel autre député; mais ensuite il se retire, s'isole et abandonne à eux-mêmes ses amis qui, ou bien cèdent aux flatteries du ministère ou tombent dans ses pièges, ou bien s'abstiennent de venir à la Chambre, laissant le champ libre aux ministériels.

IV. Le parti socialiste. Ses deux fractions. — Contraints à être ministériels, les partis révolutionnaires commencent toutefois à s'agiter et montrent quelque velléité de rébellion. C'est principalement dans le parti socialiste que se manifestent deux courants dont la coexistence menace l'unité et la force même du parti. L'un de ces courants a à sa tête l'honorable Turati, l'autre l'honorable Ferri. Tous deux au fond sont révolutionnaires et ennemis irréconciliables du régime légal. Mais, le premier, conduit par l'honorable Turati, qui trouve ses principaux appuis en Lombardie, se préoccupe des conséquences d'une agitation socialiste désordonnée et tumultueuse, de la fréquence des grèves, décidées à la légère, sans préparation économique ou morale suffisantes, qui alarment la bourgeoisie, mettent en péril l'ordre public et par suite peuvent entraîner une réaction qui fasse perdre au parti socialiste tout ce qu'il a gagné jusqu'à présent. Par conséquent, dit l'honorable Turati, cessons de prêcher la grève pour la grève. Apprenons au contraire aux ouvriers, aussi bien des villes que des campagnes, qu'il faut s'organiser, se soumettre à une discipline et bien étudier la situation de l'industrie ou de l'agriculture avant de recourir au moyen dangereux et violent de la grève. Apprenons-leur également à se servir du bulletin de vote, à prendre patience, à n'agir que dans les limites de la légalité, à ne pas recourir au bruit ou à la violence inutile, et surtout soutenons de nos votes le ministère Zanardelli-Giolitti qui nous protège et nous permet d'étendre pacifiquement notre influence dans toute l'Italie. Certainement, ajoutait l'honorable Turati, ce n'est pas là le ministère idéal, mais c'est le meilleur pour nous dans la situation actuelle de l'Italie. Il est non moins certain que nous ne renonçons nullement à l'action violente et révolutionnaire, pas plus que nous ne renonçons à abattre la suprématie bourgeoise et à détruire la monarchie ; mais pour y arriver,

il faut être forts et nous ne le sommes pas encore. Pour le moment, ne nous occupons que de nous fortifier : le reste viendra tout seul.

Telles sont, en résumé, les idées de l'honorable Turati, qui semble à première vue inspiré par un esprit profondément machiavélique, qui ne renonce nullement à l'intransigeance révolutionnaire, mais la déconseille présentement, la réserve pour l'avenir et, en attendant, engage ses partisans à profiter de toutes les occasions favorables de la politique parlementaire pour se préparer à cette éventualité.

En fait, au contraire, nous croyons qu'il s'agit de tout autre chose. L'honorable Turati et les autres chefs du socialisme lombard qui lui ont donné leur adhésion se sont aperçus qu'ils avaient jusqu'ici fait fausse route. Pénétrés des doctrines du socialisme allemand, ils les ont prêchées avec enthousiasme et conviction sans vouloir se rendre compte des défauts inhérents au marxisme, et surtout sans tenir compte de ce que le caractère italien n'est pas le même que le caractère allemand, de ce que nos traditions politiques et sociales sont essentiellement différentes de celles de l'Allemagne, et, par-dessus tout, de ce que la situation de l'industrie et de l'agriculture en Italie ne se prête pas le moins du monde, pas même en ce qui regarde seulement les rapports entre le capital et le travail, à l'application de la lutte des classes comme elle se développe dans le marxisme.

La propagande socialiste s'est étendue rapidement, les masses ouvrières excitées se sont organisées, plusieurs jeunes gens de la bourgeoisie se sont mis à la tête des ligues et des fédérations socialistes ; par suite de la faiblesse et des discordes des partis constitutionnels, ils ont remporté aux élections des victoires signalées, mais si tout cela pouvait suffire aux chefs plus intelligents, ni les simples soldats, ni les sous-chefs du parti ne pouvaient s'en contenter et ne s'en contentèrent. Les simples soldats, incultes, incapables d'apprécier la discipline et de s'y soumettre, avides de voir se réaliser les améliorations que leur avaient promises les apôtres de la nouvelle foi ne s'accommodaient pas de l'attente et, précisément à cause de leur grossièreté, étaient enclins à passer du socialisme à l'anarchisme pratique, et à considérer presque comme des traîtres ceux qui, après les avoir excités pour s'assurer leurs voix et devenir ainsi députés, prêchaient la patience et la prudence. Cette tactique ne pouvait pas plaire davantage aux sous-chefs qui partageaient les passions de leurs hommes et sentaient en outre que s'ils se mettaient en travers de ces passions, ils seraient éliminés. Ils éprouvaient aussi un peu d'envie à l'égard de ceux qui avaient monté jusqu'au Parlement et désiraient s'élever à la même hauteur, fallût-il pour cela les abattre en flattant les passions des simples soldats qui, en définitive, étaient les maîtres puisqu'ils disposaient du vote.

C'est de cette situation du parti socialiste que songèrent à profiter quelques uns des chefs qui jalousaient et enviaient jusqu'à un certain point Turati et ses amis. Parmi les adversaires de Turati, le premier par l'intelligence et la culture était Enrico Ferri, criminaliste, orateur puissant, sinon sympathique, d'un tempérament passionné et violent. Il se posa comme le chef des révolutionnaires intransigeants. Pour lui l'agitation socialiste en Italie n'a pas de raison d'être si elle n'est pas subversive et vio-

lente ; il faut préparer le peuple à la révolution, combattre tous les ministères, inspirer la haine pour les institutions. Les populations ouvrières italiennes n'ont ni le calme, ni la culture, ni le bien-être économique des populations ouvrières allemandes et, pour cela, ne comprennent et n'apprécient que l'action révolutionnaire, surtout dans les campagnes et plus dans le Midi que dans le Nord de l'Italie. Les socialistes pacifiqnes, observateurs de la légalité, *domestiqués* (qualificatif appliqué à Turati et à ses amis) ruinent, dit l'honorable Ferri, l'avenir du parti et fatalement sont entraînés à se confondre avec les partis bourgeois et non à préparer la grande révolution sociale.

De ces deux fractions, celle qui l'emporta officiellement en 1902. fut celle que représentaient Turati et ses amis, mais il est certain qu'elle doit céder le pas à l'autre qui représente mieux l'esprit, les idées des membres du parti. Et il est également certain que l'action pratique des socialistes s'est toujours plus inspirée de la tendance intransigeante que de l'autre.

V. Les grèves en Italie en 1902. — Dans le rapport sur le budget de l'intérieur, présenté à la Chambre par l'honorable Mazza (appartenant au groupe républicain), nous relevons qu'il y eut en 1902 en Italie 1.087 grèves, dont 563 terminées à l'avantage des travailleurs, et 524 qui ne leur apportèrent aucun bénéfice. De celles-ci, 307 furent agraires, les autres industrielles et commerciales. Parmi les grèves agraires, quelques-unes furent l'œuvre de véritables ouvriers agricoles, travailleurs uniquement salariés, d'autres de métayers, c'est-à dire de cultivateurs qui participent aux bénéfices de l'exploitation agricole, en vertu d'un contrat régulier intervenu dans les formes traditionnelles entre eux et le propriétaire et aux termes duquel ils perçoivent la moitié du produit du fonds. Ces dernières ne devraient pourtant pas être appelées grèves, mais plutôt ruptures violentes et illégales d'un contrat régulier, et présentent par là un caractère politique.

Nous ne tenons pas pour exact le chiffre officiel des grèves terminées au bénéfice des travailleurs ; parce que, en ce qui concerne les grèves agraires, les propriétaires ont bien cédé pour ne pas être obligés d'abandonner les moissons dans les champs, mais ils se rattraperont à la première occasion et, en attendant, dans plusieurs provinces, notamment dans l'Emilie, ils ont formé une ligue pour résister et imposer dans l'avenir de nouveaux contrats ; en outre ils ont abandonné les cultures peu rémunératrices et substitué, partout où cela a été possible, le travail des machines à celui des hommes Et cela est si vrai que, dans l'Emilie, où le rapport officiel dit que les grèves ont fini à l'avantage des ouvriers, la misère a été très grande pendant l'hiver qui vient de s'écouler parce qu'il y a un très grand nombre de travaux arrêtés ; au point que le gouvernement, d'accord avec les chefs socialistes, a cherché à diriger vers le Brésil et l'Argentine une forte émigration d'ouvriers agricoles, ceux-ci, les vainqueurs d'hier, ne pouvant plus vivre dans leur pays natal.

VI. Besoin d'une réforme sociale en Italie. Erreurs fondamentales de la tactique socialiste.— La vérité est qu'en Italie le besoin se fait sentir d'une

réforme sociale, parce que les rapports entre le capital et le travail, principalement dans les campagnes et dans plusieurs industries. ne sont pas ce qu'ils devraient être, mais il est vrai aussi que, dans la situation actuelle de l'agriculture et de l'industrie, ça été une erreur capitale que la propagande socialiste fût surtout fondée sur le marxisme. Elle a frappé l'agriculture et l'industrie, qui, loin d'être complètement développées et rémunératrices, n'en étaient qu'à la période de formation, alors que l'entente était indispensable entre tous les agents de production et que, surtout en agriculture, il était nécessaire non d'épouvanter le capital mais, au contraire, de l'attirer vers la terre par l'espérance d'une large rémunération. Par la propagande socialiste, les ouvriers ont été agités et exaltés, les capitalistes ont été effrayés et si cette agitation continue, elle compromettra l'avenir économique du pays ; et il ne sera pas possible non plus pour les ouvriers de réaliser des améliorations durables dans leur condition, car ces améliorations ne peuvent résulter que des bénéfices des entreprises industrielles, et si le sort de ces dernières devient ou reste incertain et précaire, il est naturel que de leur côté les ouvriers arrivent à en souffrir. C'est ce que remarqua Turati, qui déclara que ces agitations et ces grèves inconsidérées étaient des phénomènes anarchiques et que les chefs de la fraction intransigeante et leurs partisans étaient des anarchistes. On trouve une preuve que ce sont bien là des phénomènes anarchiques dans ce fait, que pour une cause futile et sans aucune justification, on proclama la grève générale à Turin et à Florence, grève qui, naturellement, ne donna aucun résultat. Les masses ouvrières, agricoles et industrielles, sont en proie à une étrange hallucination, qui réjouit les intransigeants, et que les autres, comme Turati, cherchent à dissiper, mais en vain. Parmi les ouvriers eux-mêmes, beaucoup ne suivent qu'à contre-cœur le parti de la violence, mais n'osent pas se révolter de peur d'être insultés, frappés, traités comme des traîtres par les compagnons dont ils subissent l'ascendant.

VII. Politique du gouvernement en présence de l'agitation socialiste. — Le gouvernement se déclara neutre dans les conflits entre le capital et le travail, mais en réalité, comme il lui importait de ne pas perdre les voix des socialistes à la Chambre, jusqu'aux dernières limites où la nécessité d'assurer l'ordre public lui permit de le faire, il appuya les ouvriers ou pour mieux dire leurs chefs, sans se préoccuper du résultat final et de la répercussion que ces agitations prolongées pourraient avoir sur la richesse nationale et sur la stabilité des institutions nationales. Et pourtant rien que la protection matérielle de l'ordre public a entraîné une augmentation de dépenses appréciable pour le budget de l'intérieur, et on peut dire, en outre, que depuis que ce ministère est au pouvoir, l'armée n'a servi à rien qu'à assurer l'ordre public. Fractionnées en petits détachements, transportées çà et là, astreintes à un service ingrat et difficile, les troupes ont dû interrompre les exercices militaires, la préparation à la guerre et les instructions, cela, comme chacun a pu le voir, au plus grand dommage de l'armée elle-même et du pays.

Incapable de prévenir, le ministère actuel ne peut toutefois pas être accusé de ne pas savoir réprimer, quand le péril se fait grave et immédiat.

Et, comme cela arrive naturellement, la répression devient facilement excessive parce que l'imminence du danger fait perdre le sang-froid. De là, conflits fréquents et sanglants entre les grévistes révoltés d'une part et la troupe et la gendarmerie de l'autre ; de là déploiement de forces exagéré et vexatoire, entraves inutiles apportées à la liberté des citoyens, violation continuelle du secret télégraphique, etc.

Ces excès, qui en d'autres temps et sous d'autres ministères, auraient suscité Dieu sait quelles récriminations et fait crier à la réaction, sous ce ministère-là, sont, en général, supportés paisiblement. A la Chambre, les socialistes protestent mais sans aller jusqu'à proposer un vote de blâme ; et ici encore se manifestent les deux courants. Les partisans de l'honorable Turati blâment les répressions violentes, mais s'en prennent plutôt à la police et à l'armée qu'au ministère lui-même, tandis que les autres s'en prennent à l'autorité en bloc, disant qu'il est inutile de soutenir un ministère qui fait la répression si dure. C'est également l'avis de la masse socialiste. Les malheureux qui la composent sont, en effet, les seuls qui souffrent de la répression, parce qu'il est clair que lorsque les gendarmes et les agents de la force publique se mettent à en faire, c'est vis-à-vis d'eux et non pas à l'égard des chefs et des gros bonnets du parti. Pour ces motifs il était facile de prévoir dès le commencement de 1902 que, dans un temps plus ou moins long, les tendances intransigeantes et révolutionnaires l'emporteraient dans le parti socialiste sur l'autre courant relativement modéré et de là que, dans un temps également plus ou moins long, le groupe socialiste de la Chambre, obéissant à l'impulsion qui lui venait principalement des masses ouvrières se détacherait du ministère et passerait à l'opposition. Et c'est précisément de cette séparation que le ministère, spécialement l'honorable Giolitti, ne voulait pas parce qu'en se réalisant elle lui enlevait toutes raisons d'être, celles justement pour lesquelles il avait été appelé aux affaires. Il ne faut pas oublier, en effet, que le ministère Giolitti-Zanardelli a toujours dit que son désir était de réconcilier les meilleurs éléments des partis révolutionnaires avec les institutions, en leur montrant que la monarchie pouvait donner autant de liberté et se prêtait à des réformes aussi radicales et aussi nombreuses que celles que pourrait donner et réaliser la république la plus démocratique.

Aujourd'hui cette conception est absolument vraie, mais on peut douter que le meilleur moyen de la réaliser soit d'employer le système qui consiste à s'appuyer sur les partis révolutionnaires. Ceux-ci, en effet, n'offrent qu'une base parlementaire bien peu sûre et, à la longue, ils deviennent une cause de faiblesse et non de force, comme on l'a bien vu et comme on le voit à présent en Italie.

VIII. Agitation des employés de chemins de fer. — Dès les premiers jours de 1902, apparut à l'horizon politique une grave question, celle des employés de chemins de fer. En 1905, expirent les conventions avec les sociétés qui exploitent les deux grands réseaux de chemins de fer italiens (adriatique et méditerranéen), mais elles doivent être dénoncées dans l'année courante sans quoi elles se trouveraient *ipso facto* renouvelées. Cette question de l'organisation des transports par chemins de fer est maintenant très grave

en elle-même. Les conventions actuelles n'ont contenté personne, ni le Gouvernement, ni les sociétés exploitantes, ni l'opinion publique, ni même les employés, c'est-à-dire les petits et ceux qui ne sont que salariés : aussi ne peuvent-elles être renouvelées purement et simplement. Mais d'autre part, bien qu'il y ait en Italie de nombreux partisans de l'exploitation par l'Etat, on ne croit pas généralement que celui ci ait la puissance économique nécessaire pour racheter les réseaux en indemnisant les sociétés exploitantes et la force d'organiser une exploitation gouvernementale à l'abri des ingérences politico-parlementaires, qui sont une des plus grandes plaies de la vie publique en Italie. De là vient que, bien qu'à contre-cœur, on est généralement décidé à renouveler les conventions soit avec les sociétés actuelles, soit avec d'autres, mais que tout le monde veut que ce soit avec des modifications. C'est précisément dans cette hypothèse que les employés de chemins de fer, qui sont parfaitement et fortement organisés, pensèrent à faire valoir leurs droits avant que ceux-ci eussent pu être compromis par de nouveaux traités entre le gouvernement et les sociétés qui se chargeraient de l'exploitation. Ces employés sont indubitablement, entre les ouvriers italiens, les mieux payés ; ils ont une position sûre et droit à une pension de retraite ; mais il faut dire aussi que toutes les promesses qui leur ont été faites au moment où furent établies les conventions de 1885 n'ont pas été tenues, que leur carrière n'est pas assurée, et qu'enfin la situation économique de quelques catégories d'entre eux est assez difficile. Aussi leurs plaintes avaient-elles un véritable fondement qu'il serait injuste de nier. Un gouvernement fort et prévoyant eût pris des mesures avant que des réclamations on en fût venu aux menaces, d'autant que la situation budgétaire était assez bonne, tandis qu'au contraire le ministère Zanardelli-Giolitti laissa s'amasser la tempête et n'intervint que lorsque l'explosion était imminente. Dans les premiers jours de février, les employés de chemins de fer commencèrent à tenir des réunions (meetings) dans toute l'Italie, formulant leurs réclamations à l'égard des compagnies. Le 11, celles-ci répondirent en faisant quelques concessions qui ne furent pas acceptées. Les employés envoyèrent un *altimatum* et leur donnèrent jusqu'au 28 pour donner leur acceptation, menaçant sans cela de la grève générale. Le 24, le gouvernement mobilisa tous les employés encore astreints au service militaire en prescrivant qu'ils continueraient leur service au chemin de fer, mais en restant soumis à la discipline et à toutes les obligations militaires ; et pour pouvoir, en tout état de cause, garantir l'ordre public, il rappela sous les drapeaux la classe 1898, renvoyée quelques mois avant. En même temps, il provoquait à Rome une réunion entre les représentants des compagnies et les employés, avec des fonctionnaires du ministére des travaux publics. L'accord se fit le 8 mars, presque toutes les demandes des employés étant accueillies, et le gouvernement assumant la plus grande partie des dépenses qui fut également acceptée par la Chambre.

Les employés étaient vainqueurs et c'était le budget de l'Etat qui payait les frais de cette victoire Placé entre la solide organisation des ouvriers qu'il avait lui-même laissé croître et s'affermir, et la puissance économique des compagnies qui menaçaient d'abandonner l'exploitation plutôt que

d'admettre les prétentions des ouvriers, le ministère se trouvait dans des conditions d'impuissance qui devaient fatalement le conduire à céder sur toute la ligne.

IX. Mobilisation des employés de chemin de fer. — Cette mobilisation elle-même, à la façon dont elle était réalisée, attestait cette impuissance du gouvernement. En 1898, les employés de chemins de fer furent aussi mobilisés, mais sans qu'on leur accordât la solde militaire afférente à leur grade en plus des appointements que leur accordait la Compagnie ; tandis qu'au contraire cette fois-ci, la mobilisation constitua pour eux un avantage pécuniaire, parce qu'ils cumulèrent la solde et les appointements sans faire pour cela plus de service. Cela montrait bien que le ministère voulait se les concilier et non les irriter, parce qu'il avait peur d'eux et de leurs chefs.

Du reste la mobilisation peut être un expédient en cas d'urgence, imposé et par conséquent justifié par la nécessité, mais sur lequel on ne peut pas compter d'une manière assurée. Toute la question est de savoir si la grève est licite pour les ouvriers et employés appartenant à des services publics. Il faut absolument qu'elle leur soit défendue et qu'on leur interdise aussi ces ligues, ces réunions, ces sociétés de résistance, qui servent à la préparer, sauf à se préoccuper, en étudiant le meilleur moyen pour y arriver, de protéger les droits des ouvriers. Le Gouvernement devait faire cette étude, mais il ne l'a pas faite, et n'y a plus jamais pensé depuis, pour ne pas fâcher le groupe socialiste dont les votes à la Chambre lui étaient nécessaires. Et le problème reste grave, car non seulement les employés de chemins de fer sont organisés en ligues de résistance et menacent de se mettre en grève, mais aussi les employés des postes et télégraphes, les ouvriers des arsenaux militaires de terre et de mer, les maîtres élémentaires et les infirmiers des hospices. Enfin les employés des administrations centrales et les professeurs de l'enseignement secondaire prennent une attitude de révolte, parce que d'un côté ils se sentent encouragés par la politique gouvernementale et, de l'autre, sont irrités contre le ministère qui leur a fait d'abondantes promesses sans en tenir aucune.

X. Désordres causés par les soldats rappelés a l'activité. — Un fait très grave se produisit à l'occasion du rappel de la classe de 1898. A Milan, à Côme, à Verceil, à Plaisance et dans d'autres localités, les soldats rappelés, déjà habillés et armés, se livrèrent à des désordres, faisant du tumulte, criant en public et demandant à être renvoyés dans leurs foyers. Cela prouve au dire de certaines personnes, que la propagande révolutionnaire s'est étendue énormément et vise à détruire l'esprit de corps de l'armée, de sorte que l'on ne pourrait plus, si elle devait s'étendre encore, s'appuyer sur le sentiment militaire comme on le faisait auparavant.

XI. Clôture de la session. Discours de la couronne et programme du ministère. — Le ministère jugea opportun de clore le 6 février la première session de la XXIe législature. On dit que ce fut pour faire entendre au Pays et au Parlement la voix du nouveau Roi qui, depuis son avènement, n'avait plus parlé aux représentants de la nation. On dit aussi que le ministère voulait exposer son programme et que pour lui donner plus d'importance et de

valeur, il jugeait bon de le rapprocher du discours royal. D'autres prétendirent que le ministère s'étant constitué une majorité suffisamment solide, il était opportun de renouveler les principales commissions parlementaires composées en grande partie de députés d'opposition et que, pour y arriver, il n'y avait d'autre moyen que de clore la session, toutes les fonctions et charges de la Chambre cessant en même temps qu'elle. Telle fut peut-être la vraie raison de cette mesure qui fut, du reste, critiquée par un grand nombre de personnes. La nouvelle session s'ouvrit le 20 février. Le discours de la Couronne, applaudi à tous les passages qui pouvaient se rapporter directement à la personne du Roi, à la dynastie, aux institutions nationales et à la patrie, fut accueilli froidement sur les autres points qui se référaient au programme ministériel. Beaucoup de projets de loi furent annoncés, sur le divorce, la recherche de la paternité, le contrat de travail, la réforme judiciaire, la municipalisation des services publics, etc.

XII. Démission de l'honorable Guisso, ministre des travaux publics. — Ce programme ne parut pas avoir réuni tous les suffrages, même parmi les ministres, puisque la veille de l'ouverture de la session, on annonça la démission de l'honorable Guisso, ministre des travaux publics. Les uns dirent que celui-ci, d'ailleurs un des meilleurs ministres, se retirait parce qu'il n'était pas disposé à transiger avec les employés de chemins de fer : d'autres prétendirent qu'étant catholique pratiquant, il était opposé au divorce et ne voulait pas qu'il fut annoncé dans le discours de la Couronne. Que ce soit pour l'une ou pour l'autre raison, le fait est que l'honorable Guisso, conservateur en politique, n'était pas à sa place dans un ministère de gauche qui s'appuyait sur les partis adversaires des institutions. L'honorable Zanardelli prit l'intérim des travaux publics, et quelques jours après, le 26 mars, plaça à la tête de ce département le sénateur Nicolas Balinzano, originaire de la Pouille, avocat, qui n'avait certes pas la compétence de Guisso.

XIII. Election du Président de la Chambre. Crise ministérielle qui en résulta. — Le 21 février, la Chambre procéda à l'élection de son président. L'honorable Villa, président sortant, candidat ministériel, fut élu seulement au second tour, par 135 voix contre 25 données à l'honorable Costa (député socialiste) et 142 bulletins blancs. Villa déclara qu'il n'acceptait pas et le lendemain, le ministère, déclarant que la défaite de son candidat constituait pour lui-même un acte de défiance de la part de la Chambre, donna sa démission. Mais, comme il n'y avait dans le vote de la Chambre aucune indication d'une situation parlementaire nouvelle et que l'honorable Zanardelli ne réussit pas, comme il l'eût peut-être désiré, à reconstituer un cabinet, le Roi déclara le 3 mars qu'il n'acceptait pas la démission du ministère et celui-ci se représenta de nouveau devant la Chambre. Si l'opposition eût été organisée et combative, elle eût pu peut-être saisir cette occasion d'abattre le cabinet, mais, en plus de ses autres défauts, elle a un certain penchant à rester passive parce que, étant donnée surtout la situation politique intérieure, la succession à recueillir eût été pleine de difficultés. Que le ministère épuise son programme, disaient le plus grand nom-

bre des opposants ; c'est seulement quand il l'aura épuisé ou qu'il aura donné des preuves irréfutables de son impuissance à l'accomplir que viendra pour nous le moment de prendre le pouvoir.

XIV. Représentation du ministère démissionnaire. Vote de confiance. — Le 10 mars la Chambre, qui avait suspendu ses séances durant la crise, se réunit de nouveau, et les députés, s'étant mis d'accord pour ne pas faire de l'élection de leur président une question politique, appelèrent à la Présidence, à l'unanimité, l'honorable Biancheri, le seul député du parlement subalpin qui siège encore à la Chambre italienne, et qui avait été déjà bien des fois président depuis le commencement de 1866. Le 13, après une longue et chaude discussion sur la politique intérieure du cabinet, la Chambre approuvait, par 250 voix contre 145 et 58 bulletins blancs, un ordre du jour de confiance dans le gouvernement présenté par l'honorable Gorio. La majorité était diminuée, mais subsistait. La conviction générale qu'une grande partie du programme du gouvernement, spécialement le projet sur le divorce, qui rencontrait de très grandes répugnances, et pas seulement chez les catholiques, serait abandonné, contribua à la maintenir. Le 25 avril de son côté, le Sénat par 81 voix contre 56 approuva la politique gouvernementale, après un débat très vif, spécialement entre les honorables Pelloux et Giolitti.

XV. Démission de l'honorable Ponza di San Martino, ministre de la guerre. Nomination de son successeur. — Pendant ce temps-là, l'honorable Ponza di San Martino, ministre de la guerre, qui s'était montré insuffisant comme orateur parlementaire, mou devant les attaques des républicains et des socialistes contre l'armée, et encore plus médiocre administrateur, fut amené à donner sa démission, et après un court intérim rempli par l'honorable Morin, ministre de la marine, fut remplacé par le général Ottolenghi. Le nouveau ministre était un officier très estimé, qui s'était toujours tenu à l'écart de la politique et, je crois bien, le seul ministre de la guerre israélite qui existe dans toute l'Europe.

XVI. Politique extérieure du ministère. — Un des mérites incontestables du ministère actuel est d'avoir renoué des rapports d'amitié cordiale avec la France. A partir du ministère di Rudini, les anciens dissentiments s'étaient atténués et les cabinets qui l'avaient remplacé successivement avaient toujours manœuvré dans le même sens, mais ce fut tout ensemble la chance et le mérite de l'honorable Prinetti d'avoir surmonté les derniers obstacles, vaincu les dernières méfiances. L'honorable Prinetti, dans le principe, n'inspirait pas grande confiance à cause de son caractère violent ; on craignait qu'il ne l'apportât même dans les questions politiques internationales dans lesquelles, du reste, il n'avait jamais montré aucune compétence, mais il faut avouer que, de ce qu'on en connaît, sa ligne de conduite a été droite et sage ; et peut-être aussi l'influence personnelle du roi y a-t-elle contribué, car, celui-ci dès son arrivée au trône, montra clairement son intention de maintenir la triple alliance, mais en même temps de rendre plus cordiaux les rapports avec l'Angleterre et avec les puissances de la duplice, de telle sorte que l'Italie fût réellement en Europe un

élément de modération et de conciliation. L'honorable Prinetti qui, comme député avait hardiment critiqué la triple alliance, qu'il déclarait non seulement inutile mais dommageable pour l'Italie, reconnaissant son utilité, la renouvela pour douze années dans les mêmes termes que la première fois et en même temps cultiva l'amitié de la France et de la Russie. Toutefois, son caractère violent l'entraîna à rompre les rapports diplomatiques avec la Suisse, qui n'avait pas consenti à poursuivre un journal anarchiste qui faisait l'apologie du régicide de Monza et adressait de grossières injures au roi Humbert et à toute la maison de Savoie. Peut-être notre agent diplomatique à Berne se montra-t-il, dans la forme de sa demande, trop dur et trop exigeant ; mais il est certain que Prinetti fut trop pressé de rompre les relations, ou tout au moins ne s'assura pas l'appui des Etats alliés et amis pour une action qui était d'intérêt commun. Le fait est qu'en présence de l'attitude froide et réservée de la Suisse, le gouvernement italien dut se contenter d'une satisfaction plus apparente que réelle et déclarer l'incident clos. Je répète, cependant, qu'à l'exception de cet incident regrettable, la conduite de l'honorable Prinetti comme ministre des affaires étrangères est digne de louanges et qu'il est certainement déplorable qu'une cruelle maladie l'ait obligé à sortir de ce cabinet dont il était certainement un des éléments les meilleurs.

XVII. La question du Midi. — La question méridionale a encore agité le Parlement et le pays en 1902. La situation économique du Midi de l'Italie devient tous les jours plus grave. Ce n'est plus seulement la ville de Naples (pour laquelle la Chambre a voté de nouveaux fonds pour en achever le relèvement) mais la région méridionale tout entière, continentale et insulaire, qui souffre d'un malaise qui va s'aggravant constamment et pour la guérison duquel on a promis de prendre les mesures les plus énergiques; promesses que, du reste, la Chambre et le ministère ont faites solennellement, mais qui jusqu'à l'automne dernier n'ont été aucunement précisées. La ville de Naples ne se trouve plus dans les conditions où elle était comme capitale du royaume des Bourbons. Alors elle absorbait toutes les ressources de la province, tant d'ordre matériel que d'ordre moral ; tandis qu'au contraire, aujourd'hui, cette situation a cessé parce que la vie nationale suit plusieurs courants et concentre toutes les activités qu'elle répand ensuite dans le pays tout entier. De là l'appauvrissement de Naples, qui vécut jusqu'en 1860 en personne riche et en parasite, et depuis n'a plus retrouvé sa propre énergie. Le professeur Nitti soutient qu'on doit faire de Naples une ville industrielle, en lui réunissant les communes voisines dans lesquelles fleurissent de nouvelles et importantes industries, et en facilitant de toutes façons la naissance d'autres industries qui trouveraient un débouché dans le port qui peut aujourd'hui, avec les nouvelles routes commerciales ouvertes à l'activité humaine, prendre une grande importance. Mais pour grave que soit le problème de Naples en tant que ville, il n'a pas la gravité de celui qui se pose pour le Midi tout entier, où le phénomène de l'émigration a, dans certaines provinces, pris un caractère effrayant et où la misère de toutes les classes s'accroît énormément. Les pauvres ont faim, ceux qui possèdent sont cri-

blés de dettes, et seuls les propriétaires de grands domaines peuvent s'en tirer. Il y a des chemins de fer qui ne servent à rien parce que manquent les routes carrossables donnant accès aux stations ; il y a des provinces entières la Basilicate, par exemple, presque sans routes ; les villes manquent de tout, les campagnes sont abandonnées ou cultivées aujourd'hui en plein xxe siècle comme il y a plusieurs centaines d'années.

En présence d'un pareil état de choses, il n'est pas surprenant que dans ces provinces la propagande socialiste revête fréquemment, aussi par suite de l'ignorance des populations, une forme anarchique ; que la classe bourgeoise soit mécontente et peu à peu se détache des institutions ; et que par suite le Midi, qui jusqu'ici était la partie la plus conservatrice de l'Italie, soit devenu tout autre.

XVIII. Le voyage de l'honorable Zanardelli dans le Midi. — L'honorable Zanardelli, préoccupé de cet état de choses, avait promis de faire, pendant les vacances parlementaires, un voyage pour se rendre un compte exact de la situation de ces provinces et, par suite, étudier et prendre les mesures nécessaires pour y ramener la prospérité. Et comme l'été déjà avancé ne lui permettait pas de faire tout le tour du Midi il résolut, en prenant Naples pour point de départ, de visiter d'une façon spéciale la Basilicate qui, ainsi que je l'ai déjà indiqué, est, entre toutes les provinces, celle dont la situation est la pire, et qui certainement, ayant été la plus abandonnée, a aussi le plus de besoins.

Le 14 septembre, il partit en effet de Rome et s'arrêta à Naples où on lui offrit un banquet ; il y prononça un éloquent discours évoquant le souvenir de la part prise par les Napolitains à la renaissance nationale et affirma que les provinces méridionales avaient un droit véritable et propre à être appréciées de l'Italie entière, puis il poursuivit son voyage. Celui-ci produisit sans doute un bon effet moral, parce qu'il réconforta ces bonnes et naïves populations, faciles à enthousiasmer, et qui jusque-là se croyaient abandonnées et méprisées ; mais on ne peut dire qu'il eut un résultat positif en donnant au chef du gouvernement responsable une connaissance exacte des besoins de cette région. Le voyage se fit avec trop de pompe et d'éclat. Les députés se disputèrent à qui se rendrait le plus favorable l'honorable Zanardelli en organisant des fêtes, des banquets, des réceptions en son honneur, et en ne le laissant s'entretenir qu'avec leurs amis. Il se répandit en promesses, mais il lui manqua le temps et le moyen d'examiner tranquillement en toute liberté d'esprit les véritables besoins des pays qu'il traversait. D'autre part, l'honorable Zanardelli est certainement un homme de grande intelligence, mais sa culture essentiellement juridique et son âge même l'empêchent de comprendre les problèmes sociaux et ceux qui ont un caractère technique surtout économique. Il appartient à l'école libérale-doctrinaire, en vogue en Italie pendant sa jeunesse, pour laquelle le mot démocratie prenait aussitôt un sens politique, et qui dans les questions économiques se montrait vite individualiste, ne comprenant pas l'intensité et la fatalité du mouvement social. Quand les nouveaux problèmes se dessinèrent à l'horizon, il était déjà trop âgé pour pouvoir les

étudier ; de là, sa faiblesse comme homme politique et de là aussi toutes les erreurs qu'il a commises ou laissé commettre par son gouvernement. L'honorable Zanardelli rentra à Rome, convaincu que c'était un devoir de venir en aide à ces populations, mais sans connaître exactement leurs maux et sans avoir pensé aux remèdes qui leur convenaient.

XIX. Discours de l'honorable Sonnino. — La question du Midi intéressa également l'opposition constitutionnelle qui comprit quel avantage elle en pouvait tirer. Et son interprète le plus autorisé, l'honorable Sonnino, prononça à Naples, le 6 novembre, un discours sur ce sujet. L'honorable Sonnino a les qualités et les défauts opposés à ceux de l'honorable Zanardelli. Jeune encore comme homme politique, il a une culture économique peu commune et une connaissance profonde de la question sociale dans tous ses détails et sous ses aspects les plus variés. Jouissant de beaux revenus, indépendant, élevé en Angleterre, il ne s'occupe que de politique : esprit plus aiguisé que brillant, travailleur, Sonnino comme parlementaire est trop rude pour devenir populaire, mais ses adversaires eux-mêmes sont obligés de le respecter et s'ils l'injurient c'est parce qu'ils le craignent. Ce n'est pas un réactionnaire; tout au contraire, il a les idées les plus larges et vraiment modernes, mais il n'est pas sympathique à tout le monde. Son éloquence est persuasive mais froide : elle n'émeut ni n'exalte. En outre, lui qui est toujours le premier à sa place de député quand il s'agit de discuter des questions sérieuses, s'ennuie et s'irrite d'être obligé de rester à la Chambre quand il s'agit de traiter des questions personnelles, ou uniquement d'abattre ou de soutenir un ministère ; c'est pourquoi il n'est pas un habile parlementaire, et sur ce point est incontestablement inférieur tant à l'honorable Zanardelli qu'à l'honorable Giolitti ; tous deux, en effet, bien qu'avec des dons et des moyens différents, sont des tacticiens parlementaires des plus expérimentés.

Du reste, tout le monde, y compris ses adversaires, est persuadé que lorsqu'on voudra établir en Italie une législation sociale vraiment sérieuse on devra avoir recours à lui, parce qu'il est, parmi les hommes politiques italiens, le plus compétent en cette matière et peut l'appliquer sans troubler l'ordre public et la paix sociale.

Il montra bien ses qualités dans son discours de Naples. Là, sans faire étalage d'éloquence, mais avec un raisonnement logique, serré, très clair, il démontra la nécessité d'organiser pour le Midi une législation économique spéciale, et proposa de diminuer de moitié l'impôt foncier dans les évaluations cadastrales du Midi continental, de la Sicile et de la Sardaigne et de réduire de 3 fr. 50 0/0 l'intérêt sur les dettes hypothécaires. Ces propositions, par leur simplicité et leur justesse, firent une impression énorme ; les députés méridionaux de l'opposition se sentirent réconfortés ; ceux qui jusque-là étaient obstinément ministériels furent ébranlés ; les conseils municipaux, comices agricoles, sociétés économiques du Midi y adhérèrent avec enthousiasme ; finalement, au lieu de promesses vagues, on avait des propositions précises que Sonnino et ses amis s'entendirent pour transformer en projet de loi qui serait présenté à la Chambre.

Le ministère sentit le coup. Pour le parer, il rédigea en toute hâte un pro-

jet de dégrèvement, et envoya l'honorable Balenzano dans la Pouille pour répondre au discours de l'honorable Sonnino ; mais l'impression produite ne fut ni effacée ni diminuée. En fait, le projet ministériel en faveur du Midi n'a pu jusqu'à présent être discuté, parce que la majorité est intimement convaincue que celui de l'honorable Sonnino est meilleur ; et tout en ne voulant pas de ce dernier, elle ne se sent pourtant pas le courage de voter celui du ministère.

XX. Réouverture des Chambres. — Le 26 novembre, le Parlement reprit ses travaux. La Chambre discuta et vota quelques projets de loi, mais sans entrain et sans y prendre intérêt. Le ministère et la majorité se trouvaient affaiblis ; l'opposition, tout en se sentant ragaillardie par le discours de Sonnino, n'était pas encore prête à se battre ; de là des discussions molles auxquelles les députés prenaient à peine part et, en général, un sentiment de lassitude et le pressentiment que la situation politique devait avant peu changer radicalement.

XXI. Projets de loi. — Exposons maintenant sommairement les principaux projets de loi présentés au Parlement :

1° *Divorce et recherche de la paternité.* — Ce projet est intitulé : *Dispositions sur l'organisation de la famille*, et la commission parlementaire qui l'a étudié, en même temps qu'elle proposait d'admettre la recherche de la paternité, proposa de ne pas accepter le divorce. Cette question du divorce est une idée fixe de l'honorable Zanardelli. A l'exception des socialistes, l'opinion publique en Italie y est opposée. Nos principaux jurisconsultes le combattent et on a déposé contre lui sur le bureau de la Chambre une pétition revêtue de 3 millions 1/2 de signatures. Il n'a aucune chance d'être approuvé ; presque toute la députation méridionale, même ministérielle, lui est contraire et tous les députés, en général, craignent au cas où ils voteraient en faveur du divorce de ne pas être réélus (ceux des circonscriptions rurales principalement) parce que les curés donneraient l'ordre aux électeurs cléricaux, qui jusqu'ici s'abstiennent de voter par respect pour le *non expedit* du Souverain Pontife. de voter contre eux.

Aux termes du projet ministériel, le jugement de séparation de corps peut donner lieu à la dissolution du mariage, quand elle a été prononcée pour adultère, abandon volontaire, excès, sévices et injures graves, condamnation à l'emprisonnement ou à la réclusion pour un temps supérieur à vingt ans. La demande de divorce ne peut être admise qu'après une année à compter du jour où le jugement de séparation est devenu définitif s'il n'y a pas d'enfants, et après trois années seulement s'il y en a. Sauf dans le cas où les deux conjoints sont coupables, celui par la faute duquel la séparation de corps a été prononcée n'a pas le droit de demander la dissolution du mariage.

L'étrangère qui a acquis la nationalité italienne par le mariage (art. 9 Code civil) la perd par le prononcé du divorce, à moins qu'elle ne fasse une déclaration de vouloir la conserver, devant l'officier de l'état civil de sa résidence ou devant les agents diplomatiques ou consulaires si elle réside à l'étranger.

Les époux divorcés peuvent se remarier dans les formes établies par la loi. Lorsque la séparation de corps et le divorce qui en a été la conséquence ont eu pour cause l'adultère de l'un des conjoints, celui ci ne peut contracter mariage avec son complice et, s'il le fait, le mariage est annulé et le coupable puni de trois à trente mois de détention. Toutefois l'annulation du mariage et la condamnation ne peuvent être prononcées qu'à la requête du conjoint offensé, qui a six mois pour la présenter à partir du jour où il a eu connaissance du mariage contracté.

A l'égard des enfants, le projet dispose que quelle que soit la personne à laquelle ils sont confiés, restent intacts les droits de puissance paternelle du père et de la mère qui conservent respectivement le droit de surveiller l'entretien, l'éducation et l'instruction de leurs enfants, pendant qu'en même temps continue à leur incomber l'accomplissement des obligations qui s'y rapportent. Au cas où la mère contracte un nouveau mariage, le mari est solidairemeut tenu de l'accomplissement de ces obligations. Les enfants légitimes ou leurs descendants succèdent au père et à la mère divorcés et, si l'un ou l'autre de ceux-ci a contracté une nouvelle union, ils viennent à la succession en concurrence avec les enfants légitimes et leurs descendants nés du mariage célébré après le divorce, suivant les mêmes règles établies par le Code civil pour les enfants légitimes nés de lits différents.

La demande en divorce est portée devant le tribunal du domicile, et, en l'absence d'un domicile, devant celui de la résidence du conjoint assigné et doit être présentée par le demandeur lui-même au président du tribunal. A la requête doit être jointe l'expédition du jugement de séparation ou de celui de condamnation, une situation de la famille et les pièces établissant l'existence du lien conjugal. Le conseil de famille est composé du président du tribunal et de quatre membres choisis parmi les ascendants des deux époux, les frères germains et les oncles, de préférence les parents mâles les plus rapprochés et, à égalité de degré, les plus âgés ; mais deux doivent appartenir à la famille du mari et deux à celle de la femme. En l'absence de ceux-ci, le président nomme d'autres personnes choisies parmi les parents et alliés des deux conjoints les plus rapprochés, et si ceux-ci font également défaut, parmi les amis. Le président peut encore appeler ou admettre au conseil de famille les enfants (en cas de minorité représentés par un curateur) et doit aussi appeler les conjoints. Le conseil de famille est convoqué dans le délai d'un mois à partir du jour où a été présentée la demande. Chacune des personnes composant le conseil exprime, dans un vote motivé, son opinion sur la demande et sur la manière de pourvoir à l'entretien et à l'éducation des enfants et donne les renseignements nécessaires pour fixer la situation pécuniaire des conjoints et régler la question d'intérêts en ce qui les concerne. Les débats terminés le président, à la requête d'un des époux, fixe l'audience dans laquelle ceux-ci devront comparaître devant le tribunal pour entendre prononcer la dissolution de leur mariage. Le recours en cassation suspend l'exécution du jugement.

Telles sont les principales dispositions du projet de loi ministériel con-

cernant le divorce qui ont été repoussées en bloc par la commission de la Chambre. Celle-ci, en revanche, a approuvé avec des modifications la partie du projet qui touche la reconnaissance des enfants naturels et la déclaration de paternité en supprimant l'interdiction prononcée par le Code de la recherche de la paternité. Nous donnons ici les dispositions principales de ce projet, d'après le texte de la commission qui sera celui que la Chambre sera éventuellement appelée à discuter.

A l'article 180 du Code civil est substitué ce qui suit :

TEXTE DU PROJET.	TEXTE EN VIGUEUR.
Ne peuvent être reconnus :	Art. 180. — Ne peuvent être reconnus :
1° Les enfants nés de deux personnes toutes deux respectivement engagées, au moment de la conception, dans les liens du mariage avec un autre conjoint ; 2° les enfants nés de personnes qui n'auraient pu se marier par suite de l'existence de liens de parenté ou d'alliance, en ligne directe à l'infini, et de liens de parenté en ligne collatérale jusqu'au second degré.	1° Les enfants nés de deux personnes dont même une seule était, au moment de la conception, mariée à une autre personne ; 2° les enfants nés de personnes qui n'auraient pu se marier par suite de l'existence entre elles de liens de parenté ou d'alliance, en ligne directe à l'infini, et de liens de parenté en ligne collatérale jusqu'au second degré.
Les enfants nés de deux personnes, dont l'une seulement était, au moment de la conception, engagée dans les liens du mariage, peuvent être reconnus par l'autre.	
L'article 181 est ainsi remplacé :	
La reconnaissance d'un enfant naturel se fera dans son acte de naissance, ou dans un acte authentique antérieur ou postérieur à sa naissance ou même par une déclaration contenue dans un testament secret ou olographe pour produire son effet par sa publication. L'enfant naturel peut être reconnu même après sa mort s'il a laissé des descendants légitimes. La reconnaissance d'un enfant naturel majeur ne peut se faire sans que celui-ci y donne son consentement personnel dans un acte authentique dressé à cet effet.	Art. 181. — La reconnaissance d'un enfant naturel se fera dans l'acte de naissance ou par un acte authentique antérieur ou postérieur à la naissance.

L'article 189 du Code civil est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

L'enfant dont la reconnaissance n'est pas interdite peut demander la désignation judiciaire de son père naturel : 1° en cas de rapt, de viol, lorsque la date de ceux-ci correspond au moment de la conception ; 2° en cas de séduction commise avec abus d'autorité ou de confiance, lorsque le moment de la séduction correspond à celui de la conception ; 3° dans le cas où la mère et le père prétendu auraient notoirement vécu maritalement dans la période légale de la conception ; 4° au cas de possession d'état de filiation naturelle ; 5° au cas où la paternité résulterait d'une déclaration expresse dans un écrit émanant du père prétendu ; 6° au cas où la paternité résulterait d'un mariage déclaré nul.

Art. 189. — La recherche de la paternité n'est pas admise, excepté dans les cas de rapt ou de viol, lorsque la date de ceux-ci coïncide avec celle de la conception.

Dans les cas indiqués aux numéros 1 à 4, la preuve testimoniale est admise lorsqu'il y a un commencement de preuve par écrit émanant du père supposé et lorsque les présomptions et les indices résultant de faits déjà établis sont assez graves pour en déterminer l'admission. La preuve contraire est admise et on peut démontrer par tous les moyens que le réclamant n'est pas l'enfant de celui qu'il prétend être son père. L'action en déclaration de paternité peut être intentée par l'enfant majeur et par ses descendants, et, dans l'intérêt du mineur, par la mère, par le tuteur ou bien par un curateur spécial désigné par le conseil de tutelle. Cette action doit être intentée dans un délai de trois ans à compter de la majorité de l'enfant. L'action en déclaration de paternité, dans les cas prévus aux numéros 2 et 3, ne peut être admise lorsqu'il est établi que la femme était notoirement de mauvaises mœurs, ou que dans la période légale de la conception, elle avait des relations avec un homme autre que le père supposé. Quiconque, soit en son propre nom, soit comme représentant de l'enfant supposé, aura formé de mauvaise foi une demande en déclaration de paternité, sera passible des peines établies par l'article 279 du Code pénal (1).

XXII. 2° Les maisons populaires. — Un projet très important ayant un caractère social est celui que présenta l'honorable Luzzati et 180 autres députés pour encourager les *constructions de maisons populaires*. Nous en

(1) Quiconque atteste faussement à un fonctionnaire public dans un acte public son identité ou son propre état ou celle ou celui d'un autre, ou d'autres faits dont l'acte est destiné à prouver la vérité, lorsqu'il en peut résulter un préjudice public ou privé, est puni de la réclusion de trois mois à un an, et de neuf à trente mois, s'il s'agit d'un acte de l'état civil ou de l'autorité judiciaire.

résumons les principales dispositions. Les caisses d'épargne, les monts de piété, certaines œuvres pies, les compagnies d'assurance et autres établissements autorisés par le ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, peuvent consentir des prêts avec intérêts de faveur aux sociétés coopératives légalement constituées et ayant pour but exclusif la construction, l'acquisition, la vente ou la location de maisons populaires, ou qui consacrent aux maisons populaires une administration distincte avec budget séparé et garanties spéciales. Ces sociétés doivent inscrire dans leurs statuts que le dividende annuel distribué anx actionnaires ne pourra pas dépasser le 4 0/0 du capital effectivement versé, et que, en cas de remboursement ou de liquidation, on ne pourra distribuer aux actionnaires, à quelque titre que ce soit, une somme qui dépasse de plus du cinquième la masse du capital restitué ou versé, le reste des bénéfices devant être attribué à la Caisse nationale de prévoyance contre l'invalidité et la vieillesse des ouvriers. Ces prêts doivent être garantis par première hypothèque sur les maisons possédées ou vendues. Le critérium pour établir le caractère des maisons populaires sera fixé par un règlement sur les bases de leur valeur, calculée d'après leur coût et le prix de vente ou sur les bases de la valeur locative, selon la densité de la population et le prix courant des loyers dans chaque localité. L'acheteur doit en payer le prix par fractions, selon les usages des lieux pour le paiement des loyers. Ces fractions comprennent l'intérêt et une quote-part d'amortissement du capital, ou bien l'intérêt et le prix d'assurance d'un capital égal au prix de la maison, la charge de l'assurance contre l'incendie restant à la société qui a construit. La durée des annuités ne peut pas dépasser 30 ans et en aucun cas ne pourra se prolonger au delà de la 65e année de l'âge de l'acheteur.

Le projet contient des dispositions fiscales spéciales qui réduisent toutes les taxes soit sur l'immeuble, soit sur le transfert de la propriété, à un droit proportionnel minime. L'acheteur d'une maison populaire ne peut la revendre pendant une période de 15 années depuis l'acquisition, si ce n'est après que la société édificatrice a déclaré renoncer à son droit de préférence et qu'on lui a réservé sa participation dans la plus-value de l'immeuble résultant de la vente à des tiers (dans la proportion de la moitié entre la différence du prix de vente initial et celui de revente). En cas de défaut de paiement d'une somme représentant dans les quatre premières années le quart puis le sixième des annuités dues, à la requête de la société édificatrice, le contrat sera résolu de droit et le maison lui reviendra sans paiement d'aucun droit et elle pourra le revendre à d'autres personnes, en versant au débiteur exproprié la moitié de la différence éventuelle entre le prix d'estimation et le prix de revente. Des facilités spéciales sont également accordées aux industriels qui construisent des maisons pour leur personnel, et aux propriétaires qui construisent des maisons rurales. Lorsqu'il y a une nécessité reconnue d'assurer des logements à la population, les communes sont autorisées à entreprendre la construction de maisons populaires seulement pour les louer et on leur accorde à ce sujet des facilités en matière fiscale. La succession légitime ne s'étend pas, au regard des maisons populaires, au delà du sixième degré de parenté.

S'il y a plusieurs héritiers appelés à la succession, la maison populaire sera attribuée à celui d'entre eux qui offrira le paiement en argent des parts des autres, et s'il y en a plusieurs qui fassent cet offre, on procédera par voie de tirage au sort. Le conjoint survivant contre lequel n'existe pas de jugement de séparation de corps jouit sa vie durant du droit d'habitation dans la maison populaire.

XXIII. 3° Projet sur le contrat de travail. — Le ministère a également présenté un projet de loi sur le *contrat de travail* qui n'a pas encore été discuté par les Chambres. Le contrat de travail est défini celui par lequel un ouvrier, ou tout autre travailleur manuel, s'oblige à servir un entrepreneur ou patron, moyennant une juste rétribution que celui-ci s'oblige à lui fournir en échange. Le contrat est réglé, en dehors de la loi actuelle, par les principes généraux du droit; les règlements particuliers de travail ont force de loi entre les parties; ils doivent être portés à la connaissance des travailleurs et ne peuvent être modifiés que par consentement mutuel. Le contrat de travail peut être fait verbalement ou par écrit. Une simple croix tracée par la partie qui déclare ne savoir signer ou qui, pour une cause physique, ne peut écrire suffit pour faire produire au contrat tous ses effets, lorsque l'acte a été légalisé par un notaire ou par le maire ou par un juge de paix ou par le président du collège de prud'hommes compétent, qui doivent toutefois le lire et l'expliquer à la partie intéressée. Le contrat peut se prouver par témoins, même dans les cas où la preuve testimoniale n'est pas admise par le Code civil (1). Les ouvriers, comme les entrepreneurs et les patrons, peuvent dans la stipulatiou du contrat ou dans la procédure d'arbitrage et de conciliation, se faire assister et représenter par les associations qui se seraient fait inscrire à *l'Office du Travail*, en déposant leurs statuts et règlements et la délibération de l'association autorisant la demande d'inscription. Lorsque, par application de cette loi, interviennent des décisions collectives, elles sont obligatoires si elles ont été prises à la majorite absolue des votants et dans les formes qui seront prescrites par un règlement.

Les obligations de l'entrepreneur ou patron sont : d'employer le travailleur de la manière, dans le temps et au lieu convenus; de mettre à sa disposition, sauf stipulation contraire, tout ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la tâche ; de veiller à ce que le travail s'exécute dans des conditions convenables de moralité, de sécurité et d'hygiène ; de fixer au travailleur un peu de repos par semaine ; de lui payer son salaire en monnaie ayant cours légal, sauf dispositions spéciales et contraires, et de lui fournir périodiquement un relevé de compte correspondant à son travail.

(1) Article 1341 du Code civil. N'est pas admise la preuve par témoins d'une convention sur un objet dont la valeur dépasse cinq cents francs, encore même qu'il s'agisse de dépôts volontaires. N'est pas admise non plus la preuve par témoins contre ou outre le contenu d'actes écrits, ni sur ce qui serait allégué avoir été dit avant, lors ou depuis les actes, encore qu'il s'agisse de sommes ou valeurs moindres de cinq cents francs. Reste toutefois en vigueur ce qui a été établi dans les lois relatives au commerce.

Tout salaire qui ne dépasse pas 2 francs par jour doit être payé au moins chaque semaine, celui qui ne dépasse pas 4 fr. par jour, au moins chaque quinzaine. Dans les travaux à la tâche, les ouvriers ont droit à des acomptes bi-mensuels proportionnés au travail exécuté, et doivent être payés intégralement une semaine après que le travail a été terminé et approuvé. Dans les travaux avec participation aux bénéfices, la répartition se fait à l'expiration du contrat et si celui-ci dure plus d'une année, la répartition se fait tous les ans. En cas de réclamations, l'examen des livres, des travaux, des registres et des documents en général est confié à un arbitre nommé, d'accord entre les parties, ou par le président du collège de prud'hommes ou, en l'absence de celui-ci, par le préteur. L'entrepreneur ou patron peut calculer sur le salaire, le logement, la jouissance d'un terrain, la fourniture et l'entretien des meubles, instruments de travail, des matériaux et matériel nécessaires qui doivent être fournis par les ouvriers (à prix coûtant) ; l'uniforme et le costume spécial que le travailleur est obligé de porter (seulement à prix coûtant) ; les fournitures en général faites aux travailleurs agricoles suivant les usages et coutumes locales (au prix courant du marché le plus voisin au moment de la remise). Sont nuls tous paiements faits d'une autre façon que celle indiquée ci-dessus et effectués dans les cafés, cabarets ou auberges. En dehors de celles qui sont prévues ci-dessus, on ne peut faire d'autres retenues si ce n'est pour des avances de fournitures, pour des acomptes en argent versés sur le salaire avant le commencement des travaux, pour les amendes encourues dans les cas prévus par les règlements ou par le contrat, pour l'indemnité due par le travailleur en cas de rupture injustifiée du contrat, pour la contribution à la caisse de secours et de prévoyance. Ces retenues ne peuvent jamais dépasser le cinquième du salaire et ne produisent pas d'intérêts. L'entrepreneur ou patron est obligé : de fournir au travailleur, quand ils sont dus d'après les bases de la convention, une nourriture et un logement sains et suffisants ; de délivrer au travailleur qui le réclame, un certificat du service accompli, du travail fait et de ses conditions, etc. etc. Le travailleur est obligé : d'exécuter le travail en temps, lieu et conditions convenues ; d'agir conformément aux ordres et instructions reçus, de conserver les secrets de fabrication ; de s'abstenir de tout ce qui peut offenser les mœurs, nuire à sa propre sécurité et à celle de ses compagnons et des tiers pendant l'exécution du travail.

Sans préjudice de tous les modes suivant lesquels s'éteignent les obligations, le contrat de travail prend fin : 1° par l'expiration du terme ; 2° par l'achèvement du travail ; 3° par la mort du travailleur ; 4° par force majeure. Le contrat dont l'exécution se prolonge même après l'expiration du terme, est censé prorogé pour un temps indéterminé ; si le contrat a été fait pour toute la vie, ou pour plus de cinq années, il peut être dénoncé pour la fin de la 5e année par le travailleur, après avoir prévenu six mois auparavant. Le contrat de travail peut être résolu avant la date fixée, sans indemnité, lorsqu'il y a de justes motifs. Ceux-ci sont pour l'entrepreneur ou patron : 1° si le travailleur l'a trompé dans la stipulation du contrat par la production de faux certificats et de fausses affirmations ; 2° si le travail-

leur se rend coupable d'un acte déshonnête, de voies de fait ou d'injures graves envers l'entrepreneur ou patron, ses représentants ou son personnel; 3° s'il cause à l'entrepreneur ou patron un préjudice matériel pendant ou à l'occasion de l'exécution du contrat ; 4° s'il viole les secrets de fabrication ; 5° s'il met véritablement en danger par son imprudence la sécurité de la maison, de l'établissement ou de l'endroit où il travaille ; 6° d'une façon générale, s'il commet un acte qui constitue un manquement grave à ses obligations aux termes du contrat ou de la présente loi, sauf toujours le droit à la réparation des dommages occasionnés par l'inexécution du contrat. Les justes motifs sont pour le travailleur : 1° si l'entrepreneur ou patron ou son représentant se rend coupable envers lui d'un acte déshonnête, de voies de fait ou injures graves ; 2° s'il tolère des actes semblables de la part de ses subordonnés envers le travailleur ; 3° s'il cause volontairement au travailleur un préjudice matériel pendant ou à l'occasion de l'exécution du contrat ; 4° si pendant le cours du contrat, la sécurité et la santé du travailleur se trouvent exposées à des dangers que celui-ci ne pouvait pas raisonnablement prévoir ; 5° s'il commet quelque acte qui constitue un manquement grave à ses obligations, aux termes du contrat ou de la présente loi.

En ce qui regarde les contestations entre les entrepreneurs ou patrons et les ouvriers, lorsque celles-ci sont individuelles, les parties peuvent les faire trancher, en tant qu'elles dépendent du contrat de travail, par une commission arbitrale, composée d'un nombre impair d'arbitres. Ceux-ci, en l'absence de dispositions spéciales, sont au nombre de trois, choisis un par chacune des parties et la troisième d'accord par les deux premiers, ou, à leur défaut, par le président du collège de prud'hommes compétent, ou enfin, à défaut de celui-ci, par le préteur. La décision des arbitres est sans appel.

Au regard des contestations collectives, le projet dispose que lorsqu'il survient entre les entrepreneurs ou patrons et les ouvriers un conflit ou une contestation de caractère collectif qui puisse donner lieu à une suspension ou à un abandon général ou partiel du travail, à la fermeture d'une fabrique, au boycottage et actes semblables, on doit proposer la conciliation et on peut demander une solution arbitrale en appliquant les règles suivantes : si les contestations et conflits ressortissent à un collège de prudhommes, c'est le jury du collège qu'on doit choisir pour tenter la conciliation. Si celle-ci fait défaut, il faut s'adresser au président de la commission permanente provinciale, dont il est parlé ci-après, afin qu'il désigne pour la conciliation celui des collèges de la province qui semble le plus indiqué. S'il n'y a pas de collège de prud'hommes dans la province, la commission désigne un des établissements dont il est parlé ci-après, ou nomme un arbitre. Celui-ci procède à la conciliation, assisté de quatre autres arbitres, choisis deux par les entrepreneurs ou patrons et deux par les ouvriers Si la conciliation réussit, le président du jury des prud'hommes ou de la commission ou l'arbitre le constate dans un procès-verbal. Si elle échoue, le jury, le tribunal arbitral ou la commission dont il est question, remplace l'accord des parties par une sentence arbitrale qui

tranche la contestation ou le conflit. Une commission permanente est instituée dans chaque province et se compose d'un président, d'un président suppléant et de six membres élus chaque année par les collèges de prud'hommes de la province. Les membres doivent être choisis moitié parmi les entrepreneurs ou patrons, moitié parmi les travailleurs inscrits sur les listes de leurs métiers respectifs pour la constitution des collèges de prud-hommes. Le président et le président suppléant peuvent être choisis parmi les fonctionnaires de l'ordre judiciaire et parmi ceux qui peuvent être nommés conciliateurs. Cette commission est divisée en deux sections ; la première, pour les contestations et conflits sur les matières réglées par la loi sur les prud'hommes de l'industrie, et la seconde, pour les contestations et conflits sur les matières réglées par la loi sur les prud'hommes de l'agriculture. Quand les contestations et conflits s'élèvent à l'occasion de services publics assurés par une entreprise privée, si les parties ne demandent pas la conciliation, le préfet de la province réclame, selon les cas, l'intervention du jury ou de la commission. On considère comme services publics ceux qui assurent l'éclairage, la distribution d'eau potable, les transports directs et les communications publiques. Les mêmes règles s'appliquent quand il s'agit de travaux à exécuter dans des conditions telles que leur arrêt ou leur cessation occasionnent des pertes irréparables d'animaux, de produits du sol, de l'industrie, de la pêche ou d'autres semblables. Le président du jury ou de la commission permanente ou l'arbitre doivent s'appliquer à ce que les parties s'obligent à ne pas cesser le travail, à ne pas fermer les fabriques, à ne pas licencier les ouvriers, à ne pas suspendre ou réduire les paiements ou à ne rien faire d'analogue pendant la procédure de conciliation et d'arbitrage. Le procès-verbal de conciliation et la sentence arbitrale sont des titres exécutoires qui obligent les parties pour le terme qui y est prévu et qui ne peut être supérieur à deux ans, renouvelé tacitement d'année en année tant qu'il n'intervient pas de dénonciation. Ces dispositions sont applicables, avec quelques modifications, aux employés de commerce.

XXIV. 4° Le referendum dans l'administration locale. — Le *referendum* dans l'administration des communes et des provinces est réclamé par les partis radicaux, qui le voudraient voir substituer à l'autorité et à la tutelle du préfet, du conseil de préfecture et de la junte provinciale administrative. L'honorable Sacchi, chef de la portion la plus importante du parti radical légalitaire, s'est fait l'interprète de ces tendances et a présenté sur ce sujet à la Chambre un projet de loi dont voici les dispositions principales. Après avoir déclaré abrogés tous les articles de la loi communale et provinciale qui ont trait aux fonctions de surveillance et de tutelle, le projet dispose que toute délibération du Conseil communal pourra être soumise au *referendum* quand celui ci sera demandé, soit par un tiers des conseillers de la commune, soit par le préfet de la province, soit par au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes administratives de la commune. Tous les citoyens inscrits sur les listes administratives de la commune ont droit de voter par *oui* ou par *non*; et la délibération du conseil municipal ne sera considérée comme approuvée que si

elle a réuni les voix favorables d'au moins la moitié plus un des votants. La demande de referendum devra être déposée au secrétariat de la mairie dans les trente jours de la délibération du Conseil communal sinon celle-ci deviendra définitive. Un exemplaire des procès-verbaux des délibérations des conseils municipaux sera, par les soins du maire, affiché et déposé pendant trente jours dans une salle de la maison commune accessible au public.

XXV. 5° Le contrat de travail des journalistes. — Soixante-quatorze députés, et à leur tête l'honorable Luzzati, ont présenté un projet de loi sur le *contrat de travail des journalistes*, lequel est actuellement réglé par les dispositions générales du Code sur le louage d'ouvrage et par des usages qui n'ont pas un caractère obligatoire et ne sont par conséquent pas toujours suivis.

Le projet dispose que le contrat pour l'exécution d'un travail de journaliste ne peut avoir une durée inférieure à deux ans pour le directeur, d'un an et demi pour le rédacteur en chef et d'un an pour les rédacteurs ordinaires. Ces termes sont sous-entendus tacitement acceptés par le seul fait de la mise à l'œuvre. Les correspondants de journaux, même ordinaires, sont assimilés au rédacteur en chef et aux rédacteurs ordinaires selon l'importance du travail fourni. Le contrat est censé renouvelé à l'expiration du terme si le propriétaire du journal n'a pas donné congé avant l'achèvement des cinq sixièmes de la durée du contrat. Le journaliste, au contraire, doit notifier son départ un mois avant le jour où il entend cesser de collaborer au journal. Le directeur, le rédacteur en chef et le rédacteur ordinaire, qui par suite du transfert de la propriété du journal, ou par sa fusion avec un autre, ou par changement de direction politique ou pour toute autre cause grave qui ne lui est pas imputable, cesse sa collaboration, a droit à une indemnité, comme dans le cas où viendraient à manquer au propriétaire les garanties nécessaires à l'accomplissement de ses obligations envers lui ou si son maintien à la rédaction est incompatible avec sa dignité. Cette indemnité est réglée d'après le total des allocations mensuelles auxquelles le directeur, le rédacteur en chef et le rédacteur ordinaire auraient eu droit si le contrat avait été exécuté jusqu'au bout; et, en tous cas, elle ne peut être inférieure à douze mensualités pour le directeur, neuf pour le rédacteur en chef et six pour le rédacteur ordinaire, sauf augmentation dans le cas où le contrat aurait été renouvelé plusieurs fois. Les créances de cette nature ont un privilège spécial sur tous les meubles qui servent à l'entreprise du journal, qu'il s'agisse de machines, de matériel typographique ou de quelque chose d'analogue ou des meubles meublants et des installations ou des créances de publicité. Dans chaque ressort de Cour d'appel seront créés des collèges de prudhommes pour la conciliation des difficultés qui s'élèveraient relativement au contrat de travail entre le personnel de la rédaction et les propriétaires du journal. Ces collèges résoudront toutes ces difficultés même par la voie judiciaire. Le collège se composera d'un président et quatre assesseurs; le président sera choisi tous les ans entre les conseillers de la Cour d'appel par le président de la dite Cour; les quatre assesseurs seront choisis par le président du collège pour chaque contes-

tation séparée, deux sur une liste de trois noms présentée par le directeur, le rédacteur en chef ou le rédacteur ordinaire, et les deux autres sur une liste de trois noms présentée par le propriétaire ou son représentant. Les décisions du collège des prudhommes sont sans appel, et n'admettent que le pourvoi en cassation.

XXVI. 6° Projet de l'honorable Sonnino sur les mesures a prendre en faveur du Midi de l'Italie. — En parlant du discours prononcé par l'honorable Sonnino, nous avons indiqué les mesures qu'il proposait en faveur du Midi de l'Italie. Il les a précisées dans un projet de loi présenté par lui et trente-six autres députés dans la séance du 4 décembre 1902. Ce projet s'applique à chacune des provinces comprises dans les trois divisions cadastrales, Naples, Sicile et Sardaigne. Dans chacune de ces provinces, l'impôt direct sur les terres est réduit à la moitié du contingent actuel, et la part aliquote conservée, réduite de moitié jusqu'à ce que soient terminées toutes les questions relatives à l'établissement du nouveau cadastre. Il demeure interdit aux communes et aux provinces de dépasser les limites actuelles de leurs impositions extraordinaires sans y être autorisées, pour chaque cas, par une loi spéciale.

Faculté est donnée au gouvernement de traiter avec les établissements d'émission pour la transformation, sur les bases suivantes, des prêts engagés dans leurs entreprises de crédits et placements fonciers arrêtées ;

1° Réduction à 3 1/2 pour cent du taux de l'intérêt sur les prêts fonciers ayant hypothèque sur des propriétés situées dans les provinces mêmes.

2° Prorogation pour les emprunteurs qui, à la date de la promulgation de la présente loi, seraient en retard de plus de huit termes, de l'échéance du remboursement total, d'autant de nouveaux termes qu'il y en a déjà d'échus, en répartissant également sur tous les termes encore à échoir, le total des intérêts moratoires déjà dus, liquidés au taux de 3 1/2 0/0, et prenant pour base des nouveaux termes à payer ce même taux d'intérêt de 3 1/2 0/0.

3° Prorogation des délais d'extinction de la dette, pour tous les emprunts qui ne sont pas en retard de plus de huit termes, d'un nombre de termes correspondant à la moitié du nombre des termes qui restent encore à échoir pour chaque prêt ; de sorte que la durée totale de la nouvelle période à parcourir, compris la prolongation dont il est parlé au n° 2, ne dépasse pas 50 ans.

Le Trésor renonce à toute taxe et à tout droit sur les opérations en question et pour l'enregistrement de l'acte perçoit un droit fixe de 3 francs. L'abandon de la taxe est consenti par le Trésor en faveur des établissements prêteurs, lesquels ne pourront toutefois percevoir pour les créances transformées un droit total annuel supérieur à 0 fr. 50 c. par cent francs de capital prêté.

La Banque d'Italie et la Banque de Sicile pourront rembourser, au prix nominal, les obligations foncières rapportant 5 0/0 jusqu'à concurrence du capital des emprunts fonciers sur les immeubles situés dans ces provinces, en émettant en même temps d'autres obligations foncières à un taux d'intérêt moindre pour une valeur nominale équivalente et avec amortisse-

ment correspondant aux termes de remboursement des créances transformées dont nous avons parlé plus haut. Sur la valeur nominale de chaque nouvelle obligation de ce genre sera dû au Trésor, pour toute la durée de la liquidation, un droit annuel de 0 fr. 30 c. pour cent, tout compris. Sera ramenée à un taux qui ne sera pas inférieur à 0 fr. 70 c. par cent francs, la taxe de circulation sur la masse des billets correspondant pour chaque établissement à la valeur du portefeuille non classé parmi les placements immobiliers, ni les avances consenties par l'article 31 du texte unique de la loi du 9 octobre 1900.

Les avantages pour les emprunteurs fonciers dont nous venons de parler sont subordonnés, pour chaque province, à une délibération du conseil provincial favorable à l'application de la présente loi. Pendant trois ans depuis l'adoption de cette loi, la banque d'Italie et la banque de Naples pourront concéder la liquidation de leurs placements immobiliers et de leurs entreprises de crédits et placements fonciers interrompues, à une société constituée ou à constituer au capital d'au moins 5 millions, qui ait pour but la cession des biens eux-mêmes par petits lots aux cultivateurs et le gouvernement, pour la faciliter, accorde l'exemption totale ou partielle des taxes fiscales et des privilèges spéciaux aux obligations que cette société émettra.

Pour ces emphytéoses est admise, quelle que soit leur durée jusqu'à un maximum de 99 ans, la renonciation au droit d'affranchissement dont parle l'article 1564 du Code civil pourvu que : 1° la première concession ait été faite à quelqu'un qui exploite le fonds directement et par lui-même; 2° que le fonds n'ait pas plus de 10 hectares de superficie; 3° que le canon emphytéotique ne soit pas supérieur à quatre fois l'impôt principal.

Il y a en outre des dispositions spéciales sur les contrats agricoles, qui donnent au cultivateur du sol droit à ce qui lui est nécessaire pour son entretien et le lui garantit, empêchant qu'il ne puisse être l'objet d'un traitement usuraire, soit de la part de son patron, soit de la part de quiconque voudrait exploiter sa misère.

XXVII. Municipalisation des services publics. — Une loi réellement importante fut votée par les Chambres sur la proposition du ministre Giolitti, relative à l'exploitation directe des services d'intérêt public par les municipalités elles-mêmes et qui fut appelée pour cela *municipalisation des services publics*. Nous donnons les principales dispositions de cette loi, en avertissant que, sans vouloir la critiquer, il apparaît clairement et la pratique le fera ressortir mieux encore, qu'elle ne tient pas compte des conditions de fait, c'est-à-dire qu'elle règlemente minutieusement l'exploitation directe de services publics que déjà les principales communes italiennes exploitent directement en pleine liberté et sans formalités gênantes, de telle sorte que cette loi représente pour de telles communes une diminution d'autonomie qui, n'étant pas nécessaire, est plus dommageable qu'utile.

Les communes peuvent assumer, dans les formes établies par cette loi, la création et l'exploitation directe de services publics et surtout de ceux qui concernent les objets suivants : 1° construction d'aqueducs, de fontaines

et distribution d'eau potable ; 2° organisation et exploitation de l'éclairage public et privé ; 3° construction d'égouts et utilisation des engrais ; 4° construction et exploitation de tramways à traction animale ou mécanique ; 5° installation et exploitation de réseaux téléphoniques sur le territoire de la commune ; 7° balayage et enlèvement des ordures ménagères ; 8° transports funéraires, même avec privilège, excepté ceux des membres des congrégations, confréries et autres associations ayant le même but et reconnues comme personnes morales ; 9° construction et exploitation de moulins et fours municipaux ; 10° construction et exploitation d'abattoirs, aussi avec privilège ; 11° construction et exploitation de marchés publics également avec droit exclusif ; 12° construction et exploitation de bains et lavoirs publics ; 13° fabrique et vente de glace ; 14° construction et exploitation d'asiles de nuit ; 15° création et exploitation d'omnibus, automobiles et de tous autres moyens analogues de communication ; 16° production et distribution de force motrice hydraulique et électrique et édification des constructions nécessaires ; 17° affichage public, encore avec privilège, excepté pour les affiches électorales et les actes de l'autorité publique ; 18° séchoirs à maïs et dépôts pour ces grains ; 19° établissements de vente de semences et pépinières de vigne et autres essences forestières et fruitières. Chacun des services exploités directement doit en principe constituer une administration spéciale, distincte de l'administration communale ordinaire, avec budget et comptabilité séparés conformément aux dispositions de la loi. Toutefois, s'il s'agit de services peu importants, on peut les réunir dans une seule administration. Les bénéfices de ces administrations doivent être versés dans les caisses de la commune, et celle-ci doit faire face aux déficits par des mesures appropriées.

Chaque administration est régie par un règlement spécial qui contient, outre toutes les prescriptions relatives au fonctionnement administratif, financier et technique de l'administration déterminée, tout ce qui concerne ce que l'on exige du directeur, des employés, des ouvriers, leurs devoirs, leurs droits et tout ce qui concerne le service. La direction de l'administration est confiée au directeur technique, nommé, en suite d'un concours, par la commune, pour trois ans, et qui ne peut être remercié à l'expiration des trois années qu'en vertu d'une délibération motivée prise par le conseil avec l'intervention d'au moins les deux tiers des conseillers.

Près de chaque administration est institué une commission spéciale prise par le conseil communal hors de son sein, comprenant un nombre impair de membres, pas moins de trois, pas plus de sept, le président compris, lequel est élu dans un scrutin séparé.

La commission reste en fonctions pendant trois ans et est renouvelée par fraction chaque année, comme l'indiquera le règlement. Le président et les membres sont rééligibles. La commission procède chaque année, dans les formes et termes posés par le règlement spécial, à l'établissement des prévisions budgétaires, et à la présentation des comptes au conseil communal ; elle pourvoit à tout ce qui peut être utile à la marche de l'affaire dans les limites des sommes inscrites dans le budget ou votées par le conseil communal. Elle fixe aussi dans les limites et formes établies par le

règlement, les emplois, les gages, les salaires et les indemnités, la nomination, la suspension et le renvoi des ouvriers et des employés à l'exception du directeur. La commission et le directeur technique sont responsables de la marche de l'affaire, et l'action en déclaration de responsabilité qui en découle peut être intentée par le conseil communal ou par n'importe quel citoyen. Le service de caisse des administrations est assuré par le trésorier communal, mais avec caisses et comptabilités séparées. Ce n'est que dans des cas exceptionnels, pour des services de grande importance, qu'il peut y avoir lieu à la nomination d'un caissier spécial.

La prise en charge directe de services publics de la part de la commune, conformément à cette loi, doit être décidée par le conseil communal à la majorité absolue des votants. Cette délibération est soumise d'urgence au jugement de la junte provinciale administrative, qui doit l'examiner dans le délai d'un mois, puis la remettre au préfet qui la transmet avec ses observations à une commission royale réunie à cet effet. Cette commission examine le projet spécialement au point de vue financier et économique et donne son avis. S'il est favorable au projet, la délibération du conseil communal est soumise à la ratification des électeurs de la commune, convoqués par la junte provinciale dans une proclamation publiée au moins 15 jours avant la convocation elle-même. Les électeurs votent par *oui* ou *non* sur la question de prise en charge directe du service. En cas de vote contraire, la proposition de prise en charge directe du service ne peut être représentée qu'au bout de trois ans ; sauf dans l'hypothèse où un quart au moins des électeurs inscrits en ferait la demande, cas auquel elle pourra être représentée, mais seulement une année après le vote opposé. Si la proposition est approuvée par le vote des électeurs, le conseil communal rédige le règlement qui doit être examiné dans les trente jours par la junte provinciale administrative et rendu exécutoire par le préfet.

Les budgets des entreprises doivent faire l'objet d'une délibération du conseil communal et être approuvés par la junte provinciale administrative. Copie des délibérations relatives à la nomination et au renvoi des employés doit être communiquée à l'autorité politique de l'arrondissement dans les 8 jours de leur date. Doivent lui être aussi communiqués, au fur et à mesure, les délibérations et les actes que l'autorité peut demander et qui peuvent être annulés, s'ils sont contraires aux lois, au règlement général et aux règlements particuliers des entreprises, par le préfet, le conseil de préfecture entendu, dans les trente jours de la date de communication. Le préfet peut aussi annuler, sur avis conforme de la junte provinciale administrative, les délibérations qui lèseraient d'une manière évidente les droits de l'entreprise. La commission administrative de l'entreprise peut être dissoute d'office par une délibération motivée du conseil communal approuvée par la junte provinciale administrative. Le conseil ne peut délibérer sur la dissolution de la commission administrative de l'entreprise que si la proposition motivée en est faite par écrit par le préfet ou par un tiers au moins des conseillers et, pour que la délibération soit valable, il faut qu'au moins les deux tiers des conseillers ins-

crits aient voté. La commission peut être également dissoute par le préfet. Dans les deux cas, la nomination de la nouvelle commission doit être faite par le conseil communal dans le délai d'un mois ; dans l'intervalle, dans le premier cas, les attributions de la commission sont exercées par la junte municipale, dans le second cas, par un commissaire préfectoral. Le préfet peut, lorsqu'il constate que le service est une cause de déficit pour le budget de la commune ou qu'il fonctionne irrégulièrement, prescrire une enquête dont les procès-verbaux sont envoyés, la junte provinciale administrative entendue, à la commission royale et quand celle-ci est d'avis qu'il y a lieu de prononcer la révocation, le préfet prend l'arrêté nécessaire. Lorsque le conseil communal est dissous, mais non la commission administrative de l'entreprise, la présidence de celle ci appartient au commissaire royal ; lorsque cette commission administrative elle-même est dissoute, le commissaire royal assume toute la gestion.

Plusieurs communes, même des provinces différentes mais limitrophes, peuvent former un consortium pour se charger directement d'organiser et d'assurer ceux de ces services qui seraient d'un intérêt commun. Chaque conseil communal doit d'abord délibérer sur la proposition, puis les corps électoraux, et, quand les votes ont été favorables, chaque conseil nomme, en raison de l'intérêt que la commune qu'il représente a dans l'affaire, un nombre correspondant de représentants particuliers ; de cette façon on constitue une assemblée consortiale qui a toutes les attributions que possède le conseil communal, au cas où les services sont assurés par une municipalité.

Les communes peuvent racheter les services actuellement confiés à l'industrie privée, pourvu qu'il y ait déjà d'écoulé au moins le tiers du temps pour lequel la concession a été faite. Indépendamment de cette hypothèse, les communes ont aussi le droit de rachat lorsqu'il y a 20 années écoulées, mais ne peuvent dans aucun cas y avoir droit si la concession n'a pas encore duré dix ans. Le rachat doit toujours être précédé d'un avis préalable un an avant. Lorsque les communes procèdent au rachat, elles doivent payer aux concessionnaires une juste indemnité dont la loi fixe le montant. Le chiffre de l'indemnité peut être déterminé par accord amiable des parties avec approbation de la junte provinciale administrative et de la commission royale. Faute d'accord, il est déterminé en première instance par une décision motivée d'un collège arbitral formé d'un membre nommé par le conseil communal, un autre nommé par le concessionnaire et un troisième par le président du tribunal dans le ressort duquel est située la commune. La commune, comme le concessionnaire, peut appeler de cette décision devant un autre collège de trois arbitres qui sont nommés par le premier président de la Cour d'appel et dont la décision sera un acte de juridiction gracieuse.

Telles sont les dispositions principales de cette loi très importante, qui cependant n'est pas encore mise en vigueur, le règlement général qui doit en préciser l'application n'ayant pas encore paru.

Nous devrions encore nous occuper d'un projet grandiose de réforme

judiciaire présenté par l'honorable Zanardelli, d'accord avec le garde des Sceaux, mais comme nous nous proposons d'en faire l'objet d'une étude spéciale, à cause de l'importance et de la complexité du sujet, nous n'en parlerons pas maintenant.

DOMINIQUE ZANICHELLI,
Professeur à l'Université de Sienne.

(*Traduit par M. Baudouin-Bugnet, juge à Melun*).

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Les personnes morales, par le marquis de VAREILLES-SOMMIÈRES, doyen de la Faculté de droit à l'Université catholique de Lille. Paris, 1902. Pichon, in-8, 685 p.

Le livre de M. de Vareilles-Sommières sur les personnes morales est, pour tous ceux qui s'intéressent à cette difficile théorie, une véritable bonne fortune. On y retrouve toutes les qualités auxquelles l'auteur nous a habitués dans ses précédents ouvrages : la clarté et la précision de l'esprit, la sûreté des déductions logiques, la connaissance approfondie de la question traitée. On y retrouve aussi cette indépendance absolue vis-à-vis des opinions reçues, même lorsqu'elles ont pour elles une longue tradition juridique, qui entraîne l'auteur à des audaces souvent discutables, mais toujours éminemment suggestives. Il a pris corps à corps la vieille théorie, que l'on désigne d'ordinaire sous le nom de *théorie de la fiction*, et qu'il préfère appeller *théorie de l'Ecole*. L'un des premiers en France il a osé porter la main sur cette arche sainte pour montrer combien elle était vide et encombrante. Nous ne pouvons que lui en être reconnaissant, nous qui avons combattu le même combat. Mais dans le présent ouvrage il ne se contente pas de démolir : après avoir réfuté les diverses théories tentées avant lui, il nous présente sa construction personnelle ; il nous la fait visiter dans tous ses détails, sans nous en dissimuler les recoins obscurs et en s'efforçant d'y introduire partout la lumière. En cherchant à nous montrer comment elle peut s'adapter à nos législations positives, il est conduit à donner, sur ces législations mêmes, des interprétations nouvelles, dont quelques-unes nous paraissent singulièrement hasardées. Nous voudrions en discuter une ou deux. Nous voudrions, aussi et surtout, reprendre la question de principe, montrer ce qui nous paraît être le vice de sa conception de la personnalité morale, et quels sont les motifs qui nous obligent à en admettre une autre. Nous espérons que cette discussion ne paraîtra point inutile aux nombreux esprits qui, tout en reconnaissant l'insuffisance de l'ancienne formule, ne sont point encore arrivés à se former une conviction complète sur celle qu'il convient de lui substituer.

I

C'est par l'étude du *contrat d'association* que M. de Vareilles-Sommières a pénétré dans le domaine de la personnalité morale. La brochure qu'il a publiée sous ce titre en 1893 (1) n'abordait pas directement la question de personnalité. L'auteur n'y traitait que de l'association *non personnalisée*, et il y soutenait cette thèse que l'association, à condition qu'elle fût licite, n'avait nullement besoin, pour posséder, de la fiction inventée par l'Ecole ; que, si elle ne pouvait posséder en son nom, les associés du moins, êtres parfaitement réels, pouvaient posséder des biens *affectés au but commun* ; qu'ils pouvaient, *en tant qu'associés* acquérir à titre onéreux ou même à titre gratuit, aliéner, ester en justice, faire

(1) Parue précédemment en articles dans la *Revue catholique des institutions et du droit*, 1892.

en un mot tous les actes de la vie civile ; que d'ailleurs le contrat d'association passé entre eux constituait un contrat innommé qui devait se régir par les règles du contrat nommé le plus voisin, la société; et que rien n'empêchait d'y introduire des clauses de réversion et d'adjonction de nouveaux membres, clauses qui, en fait, donnaient à l'association une durée indéfinie, et la rendaient indépendante de la personne actuelle de ses membres. Ainsi constituée, l'association avait un régime très acceptable sans le secours de la fiction de personnalité morale ; celle-ci n'était plus pour elle qu'un « utile ornement » (1). Elle lui apportait cependant une force réelle ; car l'auteur admettait encore qu'entre l'association personnifiée et l'association non personnifiée il y avait des différences assez importantes : notamment il considérait l'article 1869 C. c. comme applicable à l'association non personnifiée, en sorte qu'elle ne pouvait être que temporaire, ou que, si elle était perpétuelle, chaque membre avait à tout moment le droit d'en demander la dissolution.

Sur cette thèse, qui fut à cette époque vivement discutée nous n'avons pas pour le moment à nous expliquer (2). Si nous la rappelons ici, c'est parce qu'elle a été, dans l'esprit de l'auteur, le point de départ d'une remarquable évolution que lui-même souligne en plusieurs passages de son livre et qui l'a amené à sa doctrine actuelle. Cette doctrine consiste en réalité à appliquer aux personnes morales elles-mêmes, et à *toutes* les personnes morales (y compris l'Etat et la commune), le régime qu'il décrivait en 1893 comme étant celui des associations non personnalisées, en écartant toutefois la règle de l'article 1869, qui était dangereuse pour la prospérité de l'association et qu'aujourd'hui il considère comme inapplicable à toute association d'où l'on peut sortir librement (3). Son système peut donc se résumer en ces termes : Toute personne morale est une association. Les droits que la doctrine courante considère comme étant ceux de la personne morale sont en réalité les droits des associés. Ces droits sont seulement soumis à un régime spécial qu'on peut appeler le *régime personnifiant*, et qui se caractérise par les traits suivant : 1° Un associé ne peut pas, sans le consentement de tous (ou, ce qui revient au même, sans le consentement de l'administrateur fondé de pouvoirs de tous) soustraire à la masse commune, par des aliénations, sa part dans les objets communs ; 2° Un associé ne peut pas poursuivre ni recevoir séparément le paiement de sa part dans le montant d'une créance sociale ; 3° Un associé ne peut pas être poursuivi isolément soit par voie judiciaire soit par voie extra-judiciaire pour sa part dans une dette sociale. Le résultat de ces trois règles, c'est que *dans les rapports de l'association avec les tiers*, tout se passe *comme si* les associés ne formaient qu'une seule personne unique propriétaire du patrimoine social. De là pour l'esprit la tentation, d'abord de comparer l'association à une personne, ensuite, et, peu à peu, de glisser de la comparaison à la fiction et de déclarer qu'elle est une personne fictive. En réalité, elle n'est pas plus une personne fictive qu'une personne réelle; il n'existe en elle pas d'autre personne que les individus associés. La fiction de personnalité morale est cependant légitime à condition de bien se rendre compte de ce qu'elle est : elle n'est pas l'œuvre du législateur, elle est l'œuvre inconsciente de tous. Elle est « la résultante dans l'esprit humain d'un régime social... la projection sur notre écran intellectuel de l'association soumise au régime décrit » (4). A distance, les associés appa-

(1) Dans *Revue cathol.* 1892, t. I, p. 224.
(2) V. *infrà*.
(3) V dans le livre actuel, n°s 878 à 883, p. 411 et s.
(4) P. 162, n° 363.

raissent comme un seul homme, comme une personne unique ayant pour tout patrimoine l'avoir social. Cette manière de la considérer ne change rien à la nature des choses, et ne produit *aucun effet juridique* (1). Elle a seulement une utilité « d'ordre artistique et pédagogique. » — « L'utilité de la fiction c'est de peindre et de résumer élégamment un état de choses, de lui donner du relief et de la couleur, de simplifier la description d'une situation compliquée ; c'est d'être un excellent procédé de conception et d'exposition ; c'est de rendre des services à la science et à l'enseignement; c'est d'alléger le langage et même la pensée. Telle est l'utilité, toute l'utilité de la personnalité morale » (2).

Cette conception de la personnalité morale est, à peu de choses près, celle qui a été soutenue par M. Van den Heuvel (3). Mais M. de Vareilles-Sommières la développe avec une ampleur, une richesse, une précision de détail qui n'appartiennent qu'à lui.

A première vue elle paraît s'éloigner beaucoup de l'opinion que nous avons nous même exprimée, quand nous avons soutenu que la personne morale était « une personne réelle » (4). Il est certain cependant, si l'on s'attache au fond des choses plus qu'aux formules, qu'elle s'en rapproche beaucoup plus que le système de la fiction. Ce que nous avons soutenu, c'est que la personne morale présentait par elle-même, sans que le législateur s'en mêlât, tous les caractères de la personnalité juridique ; qu'elle n'était pas créée par la loi, et que celle-ci ne faisait que la « reconnaître » ; que par conséquent elle *était* une personne, en vertu de la nature même des choses. M. de Vareilles-Sommières se rapproche beaucoup de cette conception quand il nous dit : en vertu de son régime même la personne morale *est semblable* à une personne, sa désignation sous le nom de personne, l'application que nous lui faisons des règles applicables à la personne, ne sont que la *résultante dans notre esprit* du régime qu'elle s'est donnée. La seule différence entre les deux conceptions, c'est que, là où nous voyons une identité absolue, il admet seulement une ressemblance, derrière laquelle se dissimule, en réalité, la personnalité des membres de l'association. Et cette différence, certes, est importante. Elle n'empêche pas cependant M. de Vareilles-Sommière d'arriver sur beaucoup de points au même résultat que nous ; parce que, s'il attribue aux associés seuls les droits que nous attribuons à l'association, il est obligé de construire ces droits de telle sorte qu'ils échappent à la disposition personnelle des associés et de les traiter en tout, dans la pratique, comme s'ils appartenaient non pas à eux mais à l'être moral. Il admet donc comme nous cette idée importante que l'ensemble des règles qui constituent ce qu'on appelle d'ordinaire la personnalité morale ne découle pas de la volonté de l'Etat, mais bien de la nature des choses. Et, d'autre part, ces règles ne peuvent être pour lui, sauf quelques nuances, que ce qu'elles sont pour nous et pour tout le monde, c'est-à-dire des règles en vertu desquelles tout se passe comme si l'être moral était vraiment le titulaire des droits ; en sorte que finalement l'attribution qu'il en fait aux associés n'est que le résultat d'une sorte d'analyse logique, de décomposition artificielle qui ne change rien aux

(1) P. 224, n° 481.
(2) P. 225, n° 484.
(3) Elle se rapproche beaucoup des idées aujourd'hui soutenues par MM. PLANIOL (*Droit civil*, 1re éd., t. I, p. 259 et s.) et BERTHÉLEMY (*Droit adm.*, 2e éd., p. 39 et s.) ; mais ces auteurs échappent à quelques-unes des objections que nous faisons plus loin, en distinguant nettement (ce que n'a pas fait M. de Vareilles-Sommières) la *propriété collective* de la *copropriété*. Ils n'échappent pas à toutes cependant et leur système ne nous paraît admissible qu'à condition de le compléter en considérant la *collectivité* comme un *sujet de droit*.
(4) *La notion de personnalité morale*, dans *Revue du Droit public*, t. XI, p. 193 et s.

solutions, mais les explique seulement d'une manière plus subtile et plus compliquée. Essayons de montrer en quoi cette explication nous paraît inadmissible.

Pour cela, laissons pour le moment de côté les grands groupements forcés, tels que l'Etat ou la commune, sur lesquels nous reviendrons plus loin, et prenons un exemple tout particulièrement favorable à la thèse de M. de Vareilles-Sommières, celui d'une simple association volontaire en vue d'un but idéal. Pour lui, cette association n'est pas une personne juridique ; les associés seuls ont des droits. Mais ces droits se trouvent modifiés par une série de clauses, dont les unes constituent à proprement parler le régime personnifiant (ce sont celles qui ont été indiquées plus haut : impossibilité pour chaque associé d'aliénier sa part dans la masse commune ; impossibilité de poursuivre ou d'être pour suivi isolément pour sa part dans les créances et les dettes sociales), et dont les autres, sans être *essentielles* au régime personnifiant, s'y présentent presque toujours (1) (la multitude des associés, la durée illimitée ou très longue assignée à l'association, l'adjonction de nouveaux membres, le droit pour chaque associé de se retirer à tout instant, et par là l'exclusion de la dissolution par la volonté d'un seul, l'exclusion de la dissolution par la mort d'un associé, la réversion ou accroissement). Grâce à ces clauses, l'association *paraît* à l'extérieur être le titulaire des droits ; mais en réalité les droits des associés ne sont pas supprimés, ils ne sont voilés qu'aux yeux qui ne sont pas assez perçants pour les découvrir derrière l'enchevêtrement de ces combinaisons complexes.

A nos yeux, au contraire, l'ensemble de ces clauses aboutit à un régime tel que les droits des associés dans le patrimoine social ont complètement disparu, et qu'il est *conforme à la nature des choses* de les considérer comme appartenant *à la collectivité*, et non plus à ses membres. Les associations du type de celle que nous venons de décrire pullulent autour de nous, et nous faisons tous partie de plusieurs d'entre elles. En quoi l'enrichissement de ces associations enrichit-il notre patrimoine personnel ? Sans doute, moi, membre de l'association, je verrai cet enrichissement d'un œil favorable, parce que je ne me suis associé qu'à raison de l'intérêt (moral) que m'inspirait le but social ; mais je me garderai de dire que je suis devenu plus riche quand elle a acquis un immeuble ; je sais bien que je ne disposerai pas de cet immeuble, même pour ma part, puisque seuls en disposeront ceux qui représentent légalement l'association ; je sais bien que je ne le transmettrai pas à mes héritiers, puisque la clause de réversion y fait obstacle ; je sais bien que les avantages que j'en retire cesseront d'eux-mêmes le jour où, cessant de m'intéresser au but social, je quitterai l'association puisque ce jour-là encore, la clause de réversion fonctionnera ; je sais bien, même, que je peux être privé malgré moi des avantages indirects que m'offre le patrimoine social, puisque l'association a, au moins en général, le droit de m'exclure par voie de mesure disciplinaire. Ma propriété, si propriété il y a, est quelque chose de purement fictif. *Tout* se passe comme si je n'étais pas propriétaire ; donc je ne le suis pas.

Vous êtes la victime d'une illusion, nous répondra sans doute, M. de Vareilles-Sommières. En réalité vous êtes bien resté copropriétaire, et si, à l'extérieur, votre droit n'apparaît pas, il subsiste du moins à l'intérieur de l'association et vous pouvez le faire valoir contre vos associés. — Mais la réponse vient d'elle-même : *En quoi* puis-je être considéré comme propriétaire, même vis-à-vis de mes associés ? Puis-je demander le partage ? Puis-je, au moins vis-à-vis d'eux,

(1) V. p. 410, n° 874.

disposer librement de ma part ? Puis-je exiger qu'une portion du revenu social tombe dans mon patrimoine ? Rien de tout cela. Dans les rapports que l'association a avec moi, comme dans ceux qu'elle a avec les tiers, ce n'est pas moi qui suis considéré comme propriétaire, c'est elle ; et je ne pourrait user du patrimoine social qu'autant qu'*elle* le voudra, dans la mesure où sa volonté légale me l'aura accordé.

M. de Vareilles-Sommières insistera peut-être en disant : soit, pendant la durée de l'association, les associés n'ont aucun droit utile, c'est qu'ils ont renoncé, en vue du but social, à *exercer* les droits individuels qui leur appartenaient ; mais ils n'ont pas pour cela renoncé au droit lui-même, et ils le retrouveront intact au jour de la dissolution. Le nu-propriétaire, lui aussi, n'a, dans le présent, à peu près aucun droit utile ; son droit ne meurt pas pour cela ; il sommeille seulement.

Cette réplique va plus au fond des choses que la précédente. Elle ne nous paraît pas plus exacte. Si les associés ont un droit à faire valoir à la dissolution — question que nous ne pouvons examiner ici en détail, et qui nous paraît comporter certaines distinctions — c'est un droit de succession (1), en vertu duquel ils deviendront les ayants droit de l'association. Aussi, quelle différence entre leur situation et celle du nu propriétaire ! Ce dernier a, dans son patrimoine, une valeur qui certainement deviendra d'une utilité immédiate pour lui ou pour ses héritiers : cette valeur est appréciable en argent. L'associé, dans le type d'association que nous avons décrit, n'a rien de semblable. Il n'a qu'une simple *expectative* qui ne s'ouvrira pour lui, si elle s'ouvre, qu'autant qu'il fera encore partie de l'association au moment où elle se dissoudra. On dira peut-être qu'elle s'ouvrira toujours, sinon pour lui, au moins pour ses héritiers, parce qu'on considérera comme ses héritiers *en cela* les membres survivants qui ont profité de la clause d'accroissement ou de réversion. Mais qui ne voit qu'on fait ainsi toucher du doigt le caractère artificiel de la conception ? L'ensemble des clauses indiquées a pour résultat que le partage qui aura lieu à la dissolution (à supposer qu'il y ait partage) ne profitera qu'aux membres actuels du groupe, quelque nombreuses qu'aient été les mutations antérieures et alors même qu'ils n'auraient eu personnellement aucune part à la formation du patrimoine. Rien ne montre mieux combien il est vrai de dire que toutes ces clauses ne sont que des artifices, ayant pour objet de ramener à une apparence de propriété individuelle ce qui est en réalité propriété du groupe. Bien loin que cette dernière soit une fiction, c'est au contraire dans l'ensemble de ces combinaisons compliquées que se trouve la fiction — fiction qui d'ailleurs, dans la plupart des cas, est l'invention personnelle du juriste ingénieux cherchant à expliquer la situation d'une manière conforme à ses idées préconçues, et non point celle des associés eux-mêmes. Ceux-ci n'ont pas cherché à subtiliser (à moins que la nécessité de lutter contre une législation hostile ne les y ait contraints). Ils ont simplement constitué un patrimoine collectif, et n'ont aucunement songé à édicter des clauses qui le font apparaître comme une simple juxtaposition de droits individuels.

Si encore ces clauses suffisaient à rendre compte de la situation ! On pourrait dire : soit, elles sont compliquées ; mais si l'on veut aller au fond des choses, il faut se méfier des apparences, et on ne doit pas craindre les explications

(1) Ce n'est pas ici le lieu de développer cette idée, ni d'en suivre les conséquences. Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à l'ouvrage d'ensemble que nous publierons prochainement sur les personnes morales. Nous faisons observer seulement que, dans notre pensée, ce droit de succession n'est pas soumis en principe aux règles sur la succession des personnes physiques.

compliquées. Le malheur est que dans bien des cas elles sont insuffisantes, et que, pour pouvoir expliquer les solutions admises de tous, il faut y joindre souvent d'autres clauses encore, dont quelques-unes sont inadmissibles. Dans les cas de ce genre, toute l'ingéniosité de M. de Vareilles-Sommières ne suffit pas à dissimuler le défaut de la cuirasse. En voici deux exemples, que l'on pourrait multiplier.

Je lègue à une association l'usufruit d'un immeuble. Si j'admets avec M. de Vareilles-Sommières que l'association n'est point un sujet de droit, j'en conclurai comme lui que le legs doit être considéré comme fait aux associés individuellement, chacun pour leur part. La conséquence rigoureuse serait, d'abord, que la part d'usufruit de chacun s'éteint à sa mort et à sa mort seulement; ensuite que les membres entrés dans l'association postérieurement à l'ouverture de la succession (surtout ceux qui sont nés depuis cette ouverture), n'ont aucun droit à cet usufruit. Mais, nous dit M. de Vareilles-Sommières, « le constituant n'a pu vouloir l'absurde » (1). Et il en conclut qu'on doit *supposer* dans le testament toute une série de clauses destinées à faire produire au legs son effet normal : la clause que l'usufruit ne s'éteindra pas à la mort de ses titulaires, mais fera accroissement, à chaque décès, au profit des associés survivants; la clause que cet accroissement profitera, non seulement aux associés présents au moment du décès, mais à tous ceux qui viendront grossir l'association dans la suite; enfin la clause que ce droit d'accroissement s'ouvrira non seulement par la mort des titulaires mais aussi par leur sortie de l'association (2). Or il est évident que plusieurs de ces clauses seraient nulles si on les introduisait expressément. L'usufruit s'éteint essentiellement à la mort de son titulaire. S'il est réversible sur la tête d'une autre personne, c'est qu'il est éteint et qu'un usufruit *nouveau* prend naissance ; d'où cette conséquence que le nouveau titulaire tient comme le premier directement son droit du constituant, qu'il doit être né au moment du décès de celui-ci, et ne doit pas être pour lui une personne incertaine. Comment concilier avec ces principes les diverses clauses qu'on est obligé de sous-entendre ?

La théorie de la responsabilité fournit un autre exemple de l'insuffisance de la théorie. Pour elle, il ne peut être question d'une responsabilité de la personne morale, puisque celle-ci n'est rien. Mais les associés peuvent être responsables. « Civilement, tous les associés sont responsables comme tels, d'abord de la faute contractuelle ou délictuelle qu'ils auraient directement commise tous ensemble dans une affaire ayant trait à l'entreprise sociale » (3). (M. de Vareilles-Sommières veut bien convenir que l'hypothèse est presque purement théorique). « Ils sont civilement responsables, en second lieu, et ceci est plus pratique, des fautes contractuelles ou délictuelles commises au *détriment des tiers* (4) par l'administrateur dans l'exercice de sa fonction et par les autres employés dans l'exercice de la leur. Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer à l'association, fût-elle personnifiable, l'article 1384 du Code civil, qui dit que les commettants sont responsables des fautes de leurs préposés ». Si nous comprenons bien la pensée

(1) P. 237, n° 499 *bis*.

(2) M. de Vareilles-Sommières ne donne pas une analyse aussi complète des clauses nécessaires.

(3) P. 477, n° 1036.

(4) C'est M. de Vareilles-Sommières qui souligne lui-même ces mots : *au détriment des tiers*. Nous ne comprenons pas bien pourquoi, dans le système qu'il expose, la responsabilité n'existerait qu'au regard des tiers. L'administrateur étant le préposé de chaque associé individuellement, doit engager la responsabilité de chacun vis-à-vis de ses coassociés comme vis-à-vis des tiers. La restriction de la responsabilité aux relations avec les tiers conduirait d'ailleurs à des résultats étranges : M. de Vareilles-Sommières admettrait-il que la victime d'un accident de chemin de fer n'a droit à aucune indemnité si elle est actionnaire de la compagnie ?

de l'auteur, cela veut dire que, selon lui, les administrateurs de l'association *doivent être considérés comme ses préposés*, ou mieux, puisqu'à ses yeux l'association n'est qu'une expression abrégée pour désigner les associés, *comme les préposés des associés*. Mais c'est inexact, même pour les associations dont il s'agit (ce le serait bien davantage encore pour l'Etat ou la commune). On n'est le commettant de quelqu'un que lorsqu'on l'a choisi, et lorsqu'on continue à exercer sur lui une certaine surveillance. La jurisprudence maintient énergiquement ces deux règles qui proviennent de ce que la responsabilité du commettant est basée sur une présomption de faute (1). Le jeu des principes conduirait donc à considérer comme commettants des administrateurs les seuls associés qui ont voté pour eux. Pour admettre la responsabilité des autres, il faudrait encore sous-entendre, dans le pacte social, de nouvelles clauses, par lesquelles chaque associé s'obligerait à prendre part à la responsabilité de ses coassociés. Mais ce n'est pas tout : comment les commettants pourront-ils prétendre que la responsabilité qu'ils encourent du fait de leurs préposés se limite aux biens consacrés au but social ? A la rigueur, cette limitation est admissible pour les obligations contractuelles, parce qu'on peut supposer que le créancier contractant avec le représentant de l'association s'est soumis (toujours par une clause sous-entendue !) à la disposition des statuts sur ce point. Mais quand je suis la victime d'un délit ou d'un quasi-délit, je n'ai à me soumettre à rien de pareil ; j'ai le droit absolu de mettre en cause la responsabilité intégrale de l'auteur de l'acte tout d'abord, puis de ses commettants, s'il en a. Je dois donc pouvoir poursuivre chaque associé sur ses biens personnels, et je n'aperçois pas quelle clause sous-entendue pourra m'empêcher de le faire.

II

Les explications précédentes tendent à montrer que dans *toutes* les associations où se rencontre l'*ensemble* des clauses ci-dessus indiquées, le patrimoine social n'appartient pas aux associés. A qui appartient-il donc? Nous répondons : à l'association, être collectif. C'est elle-même qui est le *sujet de droit*, et c'est pour cela que la langue juridique la désigne sous le nom de *personne*. Si M. de Vareilles-Sommières n'admet pas cette réponse, c'est qu'*a priori* il juge ce résultat impossible. Pour lui, le groupe *ne peut pas* être titulaire des droits, *parce qu'il ne présente pas les caractères de la personne* : « La personne, pour le philosophe, pour le moraliste, pour le législateur, pour le sens commun, et, jusqu'à nos jours, pour les jurisconsultes, c'est l'être doué de raison et de liberté, le seul qui ait des devoirs, le seul à qui puissent s'adresser des commandements, des lois. Et comme sur la terre l'homme seul est raisonnable et libre, la personne, pratiquement, c'est l'homme » (2). A cette définition de la personne correspond une définition du droit (subjectif), qui en fait quelque chose qu'on ne peut attribuer à d'autres êtres qu'à la personne ainsi définie : le droit, c'est « un pouvoir ou une faculté légitime de l'être libre »... Il est bien évident qu'en partant de ces définitions, on ne peut considérer un groupe humain ni comme une personne, ni même comme un sujet de droit (3). Nous avons, pour

(1) V. notre travail sur *la responsabilité de l'État* (dans cette *Revue*, 1895, n° 9). *Contrà* SALEILLES, *Les accidents du travail et la responsabilité civile*, pp. 9 et s. Les explications de l'éminent auteur nous paraissent contraires à l'esprit des auteurs du Code civil.

(2) P. 10, n° 16.

(3) C'est un *a priori* analogue, basé sur de simples définitions, qui conduit M. BERTHÉLEMY, dans son *Traité de droit administratif* (2e éd., pp. 40 et s.), à refuser aux collectivités le nom de *personne*, bien que ses explications sur la propriété collective le rapproche en somme beau-

notre part, essayé de dégager le sens juridique du mot « personne » de son sens philosophique, et avons admis, à titre de postulat, que pour le jurisconsulte, le mot personne désignait *tout sujet de droit*. Nous croyons être resté en cela dans la tradition, et ne pas nous être éloigné des habitudes du langage courant. Mais que nous ayons eu tort ou raison sur ce point (ce n'est au fond qu'une question de terminologie), nous ne pouvons avoir partie gagnée qu'en montrant (ce qui est la question essentielle), que le droit subjectif doit être conçu autrement que ne le conçoit M. de Vareilles-Sommières et qu'il peut avoir pour sujet non seulement un homme, un être intelligent et libre, mais aussi un groupe humain. Si on nous concède ce point, il nous importera assez peu qu'au sujet de droit ainsi reconnu on donne ou on refuse le nom de « personne ».

Pour nous, le droit subjectif est « tout intérêt juridiquement protégé au moyen de la puissance reconnue à une volonté de le représenter » (1). Le sujet de droit (ou personne) est l'être, quel qu'il soit, dont l'intérêt est directement protégé par la loi — ce qui se manifeste précisément par ce signe que la loi reconnaît à une volonté déterminée le droit de la défendre. Nous ne voulons pas revenir ici sur les longues explications que nous avons données ailleurs de ces définitions. M. de Vareilles-Sommières se borne à leur faire de courtes objections. Il en résulterait dit-il, que l'*infans* sans père vivant et sans tuteur n'est pas une personne, puisqu'aucune volonté ne le représente et ne protège ses intérêts; il en résulterait, d'autre part, que les bêtes protégées par la loi Grammont sont des personnes, puisque « les agents de police judiciaire sont chargés de protéger l'intérêt évident qu'ont ces pauvres bêtes à n'être pas l'objet de sévices inutiles » (2). Ces objections nous montrent que nous n'avons pas été bien compris. A nos yeux l'*infans*, même sans tuteur *actuel*, est bien une personne juridique, par cela seul que la loi contient les dispositions nécessaires pour lui organiser une représentation juridique dès que ses intérêts l'exigeront. Si elle ne l'avait pas fait, il serait très-exact de dire que l'*infans* n'est pas une personne juridique; le législateur qui omettrait d'organiser cette représentation et qui interdirait aux proches de l'organiser coutumièrement, traiterait l'*infans* comme les législations antiques traitaient l'esclave; en cela il aurait tort, mais ne dépasserait pas son pouvoir formel. D'autre part, les bêtes protégées par la loi Grammont ne sont pas pour nous des personnes, parce qu'elles ne sont pas protégées *pour elles-mêmes*; l'intérêt que représente l'agent de police quand il verbalise en vertu de cette loi, c'est l'intérêt de l'Etat (dont il est le représentant direct); si les bêtes en profitent, c'est par suite d'un de ces *effets réflexes*, que nous avons soigneusement distingués des droits proprement dits (3); aussi n'ont-elles pas de représentants attitrés; les fonctionnaires de

coup de la notion de personnalité collective. Il distingue avec soin la propriété collective de la copropriété — ce que M. de Vareilles-Sommières ne fait pas — et échappe ainsi aux objections présentées plus haut. Supposant une association de cinq personnes, il arrive à dire : « on pourra bien dire qu'à nous cinq *nous ne formons qu'un sujet de droits* (p. 44) ». S'il refuse de declarer que ce sujet de droits est une personne, c'est que, pour lui, « le mot personne est fait pour désigner les hommes, en tant que sujets de droits ». La différence entre l'opinion par lui exprimée et la nôtre se trouve donc — en ce qui concerne le principe — dans les mots plus que dans les choses; c'est une simple divergence sur le sens du mot *personne*. Mais cette divergence suffit pour le conduire à déclarer que la personnalité morale n'est qu'une fiction, et à en tirer les conséquences qu'on en tire d'ordinaire au point de vue des pouvoirs de l'Etat. A notre sens, il n'a pas en cela suivi logiquement son principe; du moment qu'il admettait qu'une association formait *par elle-même* un *sujet unique de droits*, il devait aboutir à d'autres conséquences.

(1) Voir *La notion de personnalité morale* dans cette *Revue*, T. XI, p. 213.

(2) N° 243.

(3) *La notion de personnalité morale*, *eod. loc.*

l'Etat qui concourent à la répression des crimes et délits ont tous le droit et le devoir de prendre la défense de ces « pauvres bêtes ».

Aussi bien M. de Vareilles-Sommières n'insiste-t-il pas beaucoup sur ces sortes d'objections. Il fait loyalement un effort pour se placer à notre point de vue et cherche à démontrer que, *même avec notre définition du droit subjectif*, on ne peut admettre comme *sujets de droit* que les individus, et non les collectivités. Ses arguments sur ce point méritent d'être examinés avec quelque détail.

Ils peuvent se réduire à deux, qu'il répète à diverses reprises sous des formes différentes : 1° L'association n'est pas quelque chose de distinct des associés eux-mêmes ; 2° A supposer que ce soit quelque chose de distinct, ce *quelque chose* n'a pas d'intérêt qui lui soit propre ; les intérêts que l'on considère comme étant les siens ne sont autres que les intérêts individuels des associés (1).

Sur le premier point, nous n'avions pas, nous l'avouons, essayé de faire une démonstration qui nous paraissait superflue (2). Qu'un tout organisé soit autre chose que la somme des parties qui le composent, cela nous semblait un lieu commun. Mais, non, dit M. de Vareilles-Sommières, « regardez l'association avec les yeux du corps et avec ceux de l'esprit : qu'y voyez-vous en dehors des associés ? Rien. Supprimez les associés ; que reste-t-il ? Rien ». Dira-t-on que c'est le *tout* qu'ils forment, leur unité, qui est une chose nouvelle ? Mais « ce tout est un état de choses, non une chose, un fait qui se prolonge plus ou moins, et non un être, une disposition, un arrangement de substance, et non pas une substance nouvelle, un être nouveau.... Une association n'est point autre chose que des individus s'aidant mutuellement ; il n'y a point de substance association » (3)

Ces explications portent le débat sur un terrain qui ne doit pas être le nôtre. Elles ne posent rien moins que la question de réalité des universaux, qui a fait au moyen âge le tourment de tant de grands esprits, et dans laquelle nous nous garderons de nous aventurer. Nous ne recherchons point si, au point de vue métaphysique, une association est une *substance*, un *être en soi*. Nous nous demandons seulement si, *au point de vue juridique*, nous devrons la considérer comme un être distinct. Et nous devons répondre oui, si elle constitue l'une des *unités* capables d'avoir des droits. Si elle est cela, il nous importera peu qu'à d'autres points de vue que le point de vue juridique elle n'ait pas d'existence réelle et distincte. Quand la verve railleuse de M. de Vareilles-Sommières s'étonne que dans une association de cinq personnes on en voie apparaître une sixième due à l'imagination des juristes, elle s'en prend à une conception anthropomorphique de la personnalité qui n'est pas la nôtre. Nous ne disons point que l'association forme un sixième individu, mais seulement un sixième *sujet de droit*, et si nous donnons à ce sujet de droit le nom de « personne », ce n'est nullement que nous en fassions un être vivant. Nous déclarons seulement que ce sujet de droit est *réel*, parce qu'il remplit, réellement et non par fiction, les conditions nécessaires pour être titulaire de droits.

Nous nous trouvons par là ramené à la second objection de M. de Vareilles-

(1) V. nos 216 et s., p. 103.

(2) Aussi M. de Vareilles-Sommières en traite-t-il principalement en répondant (nos 230 et s.) au travail de M. Terrat, qui au contraire a insisté avec énergie sur l'idée qu'une collectivité organisée est autre chose que la somme des individus qui la composent. Nous nous associons du reste pleinement aux explications que M. Terrat donne sur ce point (Elles se trouvent dans le *Compte rendu* du IVe Congrès international des catholiques, tenu à Fribourg en 1897. Section des sciences juridiques, pp. 333 et s.).

(3) Nos 238 et 239, p. 112.

Sommières. L'association remplira les conditions dont il s'agit, si elle a réellement des intérêts distincts de ceux de ses membres. Mais, nous dit-il, comment aurait-elle des intérêts distincts ? A supposer qu'elle soit *quelque chose* de distinct de ses membres, elle n'est pas un être vivant et l'intérêt exige au moins la vie chez son titulaire : « L'intérêt d'un homme, celui d'un bœuf, même celui d'un arbre, nous le concevons parfaitement ; mais l'intérêt d'une pierre, d'un cadavre, d'une créance, d'une idée, n'est ce pas une notion contraire au sens commun ? »

Nous sommes plus radical que M. de Vareilles-Sommières lui-même, et nous admettons que le droit ne tient compte en réalité que de l'intérêt de l'homme ou des hommes. S'il paraît quelquefois se préoccuper de celui des animaux ou des plantes, c'est qu'il juge cette protection utile à l'homme. Quand, par exemple, la loi protège les animaux, ce n'est pas pour « ces pauvres bêtes », c'est dans un but de moralité humaine ; quand des règlements interdisent la destruction des plantes alpines, ce n'est pas non plus pour « ces pauvres plantes », c'est pour la joie de nos yeux et de nos cœurs ; et le véritable intéressé, au point de vue juridique, est l'Etat qui trouve dans l'exécution de ces règles juridiques l'accomplissement de quelques-unes de ses fins. L'intérêt humain seul est protégé par le législateur ; seulement cet intérêt peut être *collectif*, et dans ce cas il est distinct de l'intérêt individuel de chacun des membres qui composent la collectivité intéressée (1).

Il en est si bien distinct que fréquemment il entre en conflit avec lui, et qu'il ne recevrait jamais satisfaction s'il n'était pas représenté sur la scène du droit par des volontés spécialement chargées de le défendre Il est bien vrai cependant qu'en dernière analyse l'intérêt du groupe se ramène à l'intérêt des membres ; eux seuls sont les êtres sensibles et vivants, capables d'éprouver la jouissance et la souffrance, et qui l'éprouveront plus ou moins à la suite de l'enrichissement ou de l'appauvissement de l'être moral. Nous n'avons jamais dit le contraire. Mais ces êtres vivants ont leurs intérêts privés qu'ils ne confondent pas avec l'intérêt collectif du groupe auquel ils appartiennent. Il faut bien remarquer en effet que ce que nous avons en vue en parlant d'intérêt collectif, ce n'est pas l'intérêt lointain qui sert de *motif* aux actes juridiques de l'association, mais l'intérêt immédiat qu'elle poursuit en accomplissant tel ou tel acte, intérêt seul susceptible d'être protégé directement par la loi.

Quand l'association achète un immeuble, par exemple, elle peut, comme un particulier, avoir des motifs très divers : y installer ses services, le louer, le revendre avec bénéfices, etc. ; ces motifs serviront tous la fin, plus éloignée encore, que l'association se propose et en vue de laquelle elle s'est formée. Nous comprenons très bien que ces motifs divers, comme la fin elle-même, n'existent que dans l'esprit des membres de l'association, et que si, en ce qui les concerne, il peut y avoir des avis différents, il n'y a jamais, à leur égard, opposition, antagonisme, entre l'association et ses membres. Mais l'intérêt immédiat de l'association, celui que la loi protège juridiquement, et transforme par là en droit subjectif, c'est simplement l'intérêt qu'elle a à devenir propriétaire de l'immeubles, et il est évident que cet intérêt peut se trouver en opposition avec celui d'un de ses membres, si, par exemple, ce membre est le vendeur, ou s'il élève une

(1) Cet intérêt collectif est également *permanent*, en ce sens qu'il durera autant que le groupe lui-même, et survivra à ses membres actuels. Nous n'avons jamais voulu dire autre chose en employant cette expression ; de même qu'en employant le mot intérêt *collectif*, nous voulons parler seulement de la collectivité *formée par les membres du groupe*. M. de Vareilles-Sommières considère ces mots comme susceptibles de deux sens (nos 223 et s.).

prétention à la propriété de l'immeuble vendu. Pour que l'intérêt collectif trouve son expression juridique, il est donc *nécessaire* que le droit l'envisage comme appartenant à l'association et non à ses membres. En le considérant ainsi, il ne fait d'ailleurs que se conformer à la conception qui existe dans l'esprit des associés ; car ceux-ci savent bien distinguer les droits qui leur appartiennent de ceux qui appartiennent à l'association.

III

Nous avons jusqu'à présent parlé uniquement des associations volontaires appartenant au type que nous avons décrit plus haut. Il est à peine besoin de faire remarquer combien les objections que nous avons adressées à M. de Vareilles-Sommières deviennent plus pressantes quand on envisage les grandes associations du droit public, telles que l'Etat ou la commune. Il est bien plus artificiel encore de faire du Louvre la copropriété des Français que de faire de la bibliothèque de la Société de législation comparée la copropriété des membres de cette Société. Ce ne serait là pourtant qu'une question de degré. Mais ce qui rend le système particulièrement inadmissible pour les personnes morales de cet ordre, c'est qu'il est un système de pur droit privé, qui ne rend compte ni de la base juridique de ces groupements primordiaux, ni de l'ensemble de leurs rapports de droit. La théorie de M. de Vareilles-Sommières place à la base de la formation des personnes morales un contrat d'association. Nous avons objecté nous-même, et d'autres que nous ont objecté que l'Etat n'avait pas sa base dans un contrat (1). « Il est clair, répond M. de Vareilles-Sommières (2), que dans les associations nécessaires le contrat est absent et inutile. La loi y supplée; elle crée directement à la charge des parties des obligations identiques à celles qu'auraient créées le contrat... » Mais si nous repoussons la théorie de l'Etat né d'un contrat, nous repoussons bien plus encore la théorie de l'Etat né de la loi. L'Etat existait, et même en fait possédait des biens, longtemps avant que la loi positive eût réglementé les conséquences de ce que nous appelons sa personnalité, et l'insuffisance du système nous paraît ici évidente.

Elle existe d'ailleurs à un autre point de vue : le système ne rend compte que des rapports *patrimoniaux* de l'association. M. de Vareilles-Sommières insiste à plusieurs reprises sur cette idée qu'une association qui n'a pas de biens n'est pas personnifiable. Il en donne pour motif que la personnification a uniquement pour objet de faire considérer l'association comme une seule personne *à l'égard des tiers* et qu'une association qui n'a pas de biens *n'a pas de rapports avec les tiers*. Il en conclut que l'Ecole renverse les termes du problème quand elle dit d'une association qu'elle ne peut pas acquérir de biens parce qu'elle n'est pas personne morale. Pour lui, c'est le contraire qui est vrai : elle n'est pas personnifiée parce qu'elle n'a pas encore de biens. Qu'une libéralité lui soit adressée, elle deviendra par le fait même personne morale, parce que dès lors elle aura des rapports avec les tiers. Il faut voir, dans l'ouvrage lui-même, les passages dans lesquels l'auteur applique cette théorie à l'arrondissement et au canton (3).

Nous n'avons pas lu sans surprise cette assertion qu'une association qui n'a pas de biens n'a et ne peut avoir aucun rapport avec les tiers. Les grandes associations de droit public, telles que l'Etat, ont avec les particuliers (membres ou

(1) *La notion de personnalité morale, Revue du droit public*, T. XI, p. 29, Morand. *Discours à la Cour de Caen du* 15 *octobre* 1899, cité par M. de Vareilles-Sommières, p. 367.
(2) P. 369, n° 791.
(3) N°s 1105 et s., 1125 et s.

non de l'association), de bien autres relations que les relations patrimoniales elles exercent sur eux des droits de puissance publique, qui forment la partie principale de leur activité juridique. L'un des inconvénients principaux du système de M. de Vareilles-Sommières, comme de tout système qui réduit la personnalité morale à son côté patrimonial (1), c'est qu'il rompt tout lien entre les relations *publiques* et les relations *privées* de l'Etat, et que par là il détruit l'*unité de sa personnalité*. Dans un système de ce genre, il est impossible de rendre compte comment le patrimoine de l'Etat peut être engagé, directement ou indirectement, par des actes émanés de l'Etat puissance publique. C'est là pour nous un vice capital, et sur lequel nous ne nous dispensons d'insister que parce que nous avons déjà, à plusieurs reprises, essayé de le mettre en lumière (2). Quant on dit que la personnalité morale n'est pas autre chose que la propriété collective, comme le fait M. Planiol, ou comme le fait M. de Vareilles-Sommières, que le patrimoine est la source même de la personnalité morale, on est victime d'une illusion. En fait, il est bien exact que les deux choses sont presque toujours réunies. Le motif en est que les hommes ne se groupent qu'en vue d'un but à atteindre en commun, et qu'aucun but ne peut être sérieusement visé sans moyens pécuniaires et sans capacité patrimoniale. Mais on pourrait comprendre, au moins pour les groupes auxquels l'Etat confie une partie de l'exercice de la puissance publique (tels que les arrondissements ou les cantons), une capacité de droit public qui ne serait pas jointe à la capacité de droit privé ; il serait suppléé à cette dernière par les ressources que fournirait l'Etat. Notre législation positive n'admet pas cette combinaison : il est tout à fait inexact à nos yeux de dire, avec M. Planiol (3), que le canton a son représentant, le conseiller général ; son juge, le juge de paix ; son bureau d'enregistrement, sa perception, etc. S'il avait tout cela à lui, il serait une personne morale de droit public, alors même qu'on ne lui tolérerait aucun patrimoine. Mais le conseiller général est un représentant du *Département* ; le juge de paix, le receveur d'enregistrement, le percepteur, sont des agents de *l'Etat* ; et le canton ne joue dans tout cela que le rôle d'une circonscription territoriale sans aucun embryon de personnalité juridique. L'arrondissement a quelque chose de plus que lui, puisqu'il a une représentation qui lui est propre (le conseil d'arrondissement) ; il n'est pas cependant une personne morale complète, parce que la loi ne reconnaît pas à cette représentation le pouvoir de défendre juridiquement, devant une véritable juridiction contentieuse, les intérêts du groupe dont elle émane (4). La combinaison consistant à attribuer à un groupe la personnalité de droit public, sans lui donner la personnalité de droit privé, est peu pratique, parce qu'elle compliquerait les finances de l'Etat, obligé de subvenir aux besoins d'un groupe distinct de lui-même, et surtout parce qu'elle ne permettrait pas de rendre efficace la responsabilité du groupe pour les actes de ses agents et représentants. Mais en elle-même elle n'a rien d'impossible.

L'insuffisance des théories purement *patrimoniales* à expliquer les rapports de droit public se montre encore très bien quand on essaie d'en faire l'application à la catégorie de personnes morales qu'on désigne sous le nom d'*établissements publics*. Pour M. de Vareilles-Sommières, les établissements publics, « sauf peut-

(1) Ce reproche peut être adressé notamment à la doctrine de M. Planiol.

(2) *La notion de personnalité morale*, dans *Revue du droit public*, T. XI, p. 14. *La création des personnes morales*, p. 5 et 6 (dans *Annales de l'Université de Grenoble*, 1900).

(3) *Traité de droit civil*, n° 1967 (2e éd., t. I, p. 641).

(4) *La création des personnes morales*, pp. 22, 23 (dans *Annales de l'Université de Grenoble*, 1900).

être quelques rares exceptions, ne sont que l'Etat, le département, la commune, accomplissant une de leurs fonctions avec un rouage spécial et une caisse spéciale » (1). Il lui est peut-être difficile d'admettre une autre doctrine. Comment admettre, entre les pauvres d'une commune, par exemple, une association du genre de celles qu'il place à la base de toute personne morale, avec son apport de biens et ses clauses compliquées dérogeant au droit commun? Mais que reste-t-il dans ce système de la personnalité des établissements publics ? Rien, absolument. Elle n'est plus qu'un mécanisme plus ou moins compliqué, ayant pour objet d'établir une séparation *apparente* des patrimoines entre la communauté territoriale et l'établissement public. Il est tout à fait illogique, dans ce système, de permettre à l'hospice de plaider contre la commune, ou de limiter à l'hospice, sans l'étendre à la commune, la responsabilité des actes, délictueux ou non, accomplis par ses agents. Il serait illogique aussi de déclarer que la commune ne peut pas librement désaffecter les biens consacrés au service de l'assistance publique ; elle n'aurait à s'arrêter, en ce qui concerne les biens provenant de libéralités, que devant une résistance provenant des héritiers des disposants ; si ceux-ci s'en désintéressent, ou s'il n'en existe plus, la commune n'aurait plus qu'une obligation purement morale, dénuée de toute sanction juridique. Nous croyons, quant à nous, que la personnalité des établissements publics est souvent plus réelle que cela; la plupart d'entre eux correspondent à un groupe humain autre que celui de la collectivité territoriale à laquelle ils se rattachent. Il peut arriver sans doute que des textes disignent sous ce nom, et même déclarent expressément reconnaître comme personnes morales, des services publics qui n'ont pas ce caractère. Mais alors la personnalité n'existera pas en réalité ; elle ne sera qu'une fiction légale, que l'Etat fera disparaître quand il le voudra, sans que personne puisse réclamer au nom du droit. Mais il n'en est ainsi ni des établissements publics d'assistance, ni des établissements publics du culte, ni même, croyons-nous, des établissements publics d'instruction. Ils correspondent, une fois créés, à une collectivité autre que l'Etat ou la commune, et cette collectivité, une fois douée d'une organisation régulière, a le droit de se défendre contre toute atteinte contraire au droit.

IV

Il serait trop long de suivre dans les détails les thèses diverses que M. de Vareilles-Sommières présente à l'appui de sa thèse principale, ou qu'il en fait découler. Il ne sera pas inutile cependant d'en mentionner quelques-unes, parce que leur admission n'est pas sans influence sur l'ensemble de la théorie.

Il y a d'abord une thèse historique qui pourrait se résumer ainsi : c'est l' « Ecole » qui a imaginé toutes les difficultés soulevées par la question de personnalité morale, et par l' « Ecole » il faut entendre les jurisconsultes postérieurs à la fin de l'ancien régime. Les Romains avaient été bien plus avisés ; ils s'étaient parfaitement rendu compte qu'il n'existait pas d'autres personnes que les personnes physiques; aussi ne distinguaient-ils point deux catégories de personnes, et, quand ils parlent de ce que nous nommons personnes morales, « ils se bornent à dire que l'ensemble des co-intéressés, l'universalité, *universitas, tient lieu* d'une personne, *joue le rôle* d'une personne, *vicem personæ sustinet* ». Ils ne sont jamais allés plus loin que cette comparaison et nos anciens auteurs ont fait preuve du même tact. « Ni Domat, ni Pothier, ni les autres, ne divisent doctrinalement les personnes en personnes physiques et en personnes morales ».

(1) P. 667, n° 1542.

Le Code civil lui-même a continué ces judicieuses traditions (1). Les premiers qui les aient abandonnées sont les hommes de la Révolution, qui ont introduit l'idée de fiction légale pour l'exploiter contre le clergé et les communautés existantes. C'est à eux, et à eux seulement, que l' « Ecole » moderne a emprunté sa doctrine (2).

M. Lyon-Caen, dans son rapport (3) sur le mémoire à l'Académie qui est devenu le livre que nous analysons, a déjà montré combien cette thèse historique était exagérée, en citant certains passages de nos anciens auteurs. M. de Vareilles-Sommières, dans un paragraphe ajouté à son mémoire primitif, répond que ces passages s'expriment par la fiction *doctrinale*, et non par la fiction *légale ;* que les auteurs considèrent les personnes morales comme des personnes n'existant que dans l'intellect (ce sont les termes mêmes de Pothier), mais qu'ils se gardent bien de les considérer comme existant en droit ou aux yeux de la loi. La réponse est peut-être trop subtile, car la fiction doctrinale, entendue d'une certaine façon, conduit naturellement à la fiction légale; si l'on juge celle-là *nécessaire*, celle-ci apparaît d'elle-même. Il est exact cependant que les passages cités par M. Lyon-Caen ne sont pas en eux-mêmes pleinement décisifs (4). Cela tient à ce que nos anciens auteurs, comme les jurisconsultes romains, n'ont point cru utile de se poser la question théorique qui nous occupe. Mais si nous remontons au delà de notre XVIe siècle, nous voyons au moyen âge la doctrine de la fiction affirmée avec une précision et un luxe de détails qui ne laissent rien à désirer. Elle l'est d'abord par les canonistes, qui ont déjà exposé, avec toutes ses conséquences, la théorie de la fiction et qui ont expressément désigné l'*universitas* ou le *collegium* sous le nom de *persona*, en expliquant qu'il s'agissait non de *persona vera*, mais de *persona repræsentata*. Chez eux déjà, nous voyons exprimée cette idée que, si la *societas* peut se former sans autorisation, il n'en est pas de même du *collegium* (5). Chez eux aussi nous voyons la situation de la personne morale réglée par assimilation à la personne physique, et ils se posent expressément les questions que soulève cette assimilation : la personne morale peut-elle être excommuniée ? peut-elle être marraine d'un enfant ? peut-elle prêter serment ? tombe-t-elle sous le coup de la loi pénale ? Ils distinguent très nettement les droits de l'*universitas* de ceux de ces membres, et construisent les premiers comme les droits d'une personne distincte, en développant la règle *quod est universitatis non est singulorum*. Enfin ils tirent déjà du principe cette conséquence que l'*universitas* peut cesser en vertu d'un acte de l'autorité, *et ne peut cesser que de cette manière*, étant capable de survivre à la disparition de *tous* ses membres (7).

La même doctrine se trouve, avec plus de netteté encore, dans les postglossateurs et notamment dans Bartole. Celui-ci considère comme la question fonda-

(1) P. 14 et s., nos 23 et s.

(2) P. 64 et s., nos 126 et s.

(3) *Mémoires* de l'Académie des sciences morales et politiques, 1900, 2e sem. pp. 471 et s.

(4) Sauf toutefois le texte de Bourjon, qui fait expressément la distinction entre les biens de la personne morale et ceux des particuliers qui la composent.

(5) Les textes sont cités avec abondance dans Gierke, *Genossenschaftsrecht*, t. III, § 8. V. notamment p. 280, l'analyse de la théorie d'Innocent IV, et p. 282 les passages de Jean Andrœa.

(6) Societas autem universorum bonorum, vel alicujus negotiationis, vel rei, non constituit collegium vel corpus, *quod apparet ex eo, quia lex dicit. quod socii alicujus professionis possunt constituere collegium* (Innocent IV, cité par Gierke, p. 285). Dans un autre passage, Innocent IV exprime que les règles données sur les droits de l'*universitas* n'ont de valeur que « de illa universitate, *quæ constituta est per superiores sic quod sit universitas*, (*ib.*, p. 289).

(7) Il serait trop long de citer ici les divers textes. V. Gierke, § 8, *passim*.

mentale celle de savoir si l'*universitas* est autre chose que les membres qui la composent (*si universitas sit aliud quam homines universitatis*), et il y répond en distinguant la réalité, dans laquelle *Totum non differt realiter a suis partibus*, et la fiction qui consiste précisément à admettre le contraire : *secundam fictionem juris universitas aliud quam homines universitatis* (1). Cette conception entraîne les postglossateurs à exiger l'intervention de la loi pour la création des personnes morales, et l'un d'eux, Lucas de Penna, justifie la règle en disant : *solus princeps fingit quod in rei veritate non est* (2). Elle les entraîne aussi à distinguer très nettement la capacité de s'associer de la capacité de former un *corpus*, et Jean Fabre, notamment, nous parle de *villæ* qui peuvent s'assembler *cum licentia domini*, mais qui ne peuvent avoir une *bursa communis*, parce qu'elles ne forment pas une *universitas approbata* (3). Enfin quelques-uns d'entre-eux poussent la fiction à ses extrêmes limites, en déclarant que, puisque le droit admettait une personne fictive, il pouvait bien aussi admettre dans cette personne une âme fictive capable de commettre un délit, idée qui était déjà celle de quelques canonistes et qu'on retrouve exprimée par Oldradus, l'un des prédécesseurs de Bartole (4).

Il est vrai qu'à côté de ce courant d'idées, il y en avait un autre, provenant des glossateurs, qui avaient au contraire affirmé : *Universitas nihil aliud est quam homines qui ibi sunt*. Et il est vrai aussi que nos auteurs des derniers siècles de la monarchie ne paraissent pas prendre nettement parti entre les deux conceptions. Au XVIe siècle, Doneau et Cujas paraissent se rapprocher de la notion admise par les glossateurs : *Sane singuli cives non sunt civitas. At universi civitas sunt*, nous dit Doneau (5) ; *Cives universos non tam esse instar civitatis, quam civitatem ipsam*, nous dit Cujas (6). Nos auteurs plus récents, tels que Domat ou Pothier, ne prennent pas parti d'une manière expresse entre ces deux conceptions; ils se contentent de l'idée vague que les corps et communautés sont des personnes qui n'existent que dans l'intellect, des êtres intellectuels ; ils ne nous disent point dans quel sens ils entendent cette opération de l'intellect, et ce qui, suivant eux, existe dans la réalité. Mais si leurs textes sont vagues, ils n'expriment certainement pas plus la doctrine de M. de Vareilles-Sommières que la doctrine de la fiction ; et la discussion de l'Assemblée constituante, en reprenant la théorie du moyen âge, ne les contredit pas ; elle se borne à préciser leur pensée dans un sens qui n'était peut-être pas le leur, mais qui était loin d'être sans point d'appui dans la tradition juridique.

Une autre thèse intéressante de M. de Vareilles-Sommières, thèse qui, depuis la loi du 1er juillet 1901, n'a plus, comme la précédente, qu'un intérêt historique, est celle qui se rapporte à la situation juridique des associations licites sous le régime du Code civil. L'association licite n'a pas besoin, pour avoir le droit d'acquérir et posséder, d'une personnalité morale conférée par un acte de l'autorité publique; elle l'a par elle-même, par cela seul qu'elle a adopté le régime personnifiant. Sans doute, en allant au fond des choses, ce n'est pas elle qui possède, ce sont seulement les associés; mais, si elle obtenait une reconnaissance formelle de personnalité, il en serait absolument de même ; le chef de l'Etat ni le législateur ne peuvent créer une personne, et l'acte par lequel ils

(1) V. les passages de BARTOLE cités par GIERKE, *op. cit.*, pp. 365-366.
(2) V. le passage cité par GIERKE, p. 371, note 62.
(3) V. le passage cité par GIERKE, p. 372, note 68.
(4) V. le passage cité par GIERKE, p. 364.
(5) Sur la loi *Civibus* 2 au Dig. *de Rebus dubiis*, (t. XI, pp. 7 et 8).
(6) Sur la même loi (Dans *Opera postuma* 1658, p. 400).

s'imaginent qu'ils le font ne change rien à la situation des associés vsi-à-vis des biens sociaux. Conclusion : l'association *reconnue d'utilité publique* est à ce point de vue dans la *meme* situation que toute autre association *licite*. Notamment, il n'y a aucune différence entre l'association de plus de vingt personnes autorisée par le préfet dans le but d'écarter l'article 291 C. P., et l'association reconnue d'utilité publique La reconnaissance d'utilité publique, comme l'autorisation donnée par le préfet, n'a d'autre effet que de rendre l'association licite ; si on l'a conservée (sous cette législation) à côté de l'autorisation préfectorale, c'est qu'elle était nécessaire quand le préfet refusait l'autorisation ou quand l'association devait s'étendre sur plusieurs départements, et que, dans les cas mêmes où elle n'était pas nécessaire, elle présentait toujours pour l'association des avantages sérieux ; elle était moins facilement révocable que l'autorisation préfectorale, et peut-être donnée, dans certains cas, plus aisément que cette dernière, l'Administration centrale étant souvent plus large, plus tolérante que ses agents subalternes (1). Mais c'était tout ; l'association reconnue de cette manière solennelle n'avait pas au fond des droits plus étendus que l'association autorisée par le préfet, ou que l'association licite comme comptant moins de vingt personnes. Car ces dernières pouvaient, comme elles, acquérir, même à titre gratuit, posséder, ester en justice. S'il y avait une différence, elle était au profit de l'association non reconnue; car, d'une part, n'étant pas établissement d'utilité publique, celle-ci *pouvait soutenir* que les articles 910 et 937 du Code civil ne lui étaient pas applicables, et qu'elle n'avait besoin d'aucune autorisation pour accepter des libéralités (2); d'autre part elle état soustraite à tout contrôle de l'administration, n'avait pas à lui soumettre ses statuts, et était à l'abri de toute révocation de reconnaissance.

En 1893, dans sa brochure sur le contrat d'association, M. de Vareilles-Sommières avait déjà émis une doctrine analogue ; mais elle était alors mitigée par la différence qu'il admettait encore entre les associations reconnues et les associations non-reconnues. Aussi, quand M. Beudant, combattant sa doctrine (3), disait en parlant de la reconnaissance : « Bien naïves les associations qui la rechercheraient ou l'accepteraient... », il pouvait répondre (4) qu'on avait forcé sa pensée, que la personnalité morale n'était nullement inutile à l'association, qu'elle lui était nécessaire notamment pour écarter l'article 1869 du Code civil, et que sans elle les associations n'avaient jamais qu'une vie précaire.

En effaçant aujourd'hui cette différence, et en arrivant à l'idée radicale que la fiction de personnalité ne produit *aucun* effet juridique, M. de Vareilles-Sommières s'interdit désormais cette réponse; c'est pour cela qu'il est obligé d'insister sur les avantages pratiques que pouvait trouver une association à être reconnue par le chef de l'Etat plutôt qu'autorisée par le préfet. Et sa réponse nouvelle peut, à la rigueur, paraître suffisante, surtout si on la complète, comme il le fait en appliquant les articles 910 et 937 à toutes les associations ayant adopté

(1) Voir nos 406 à 415. Il ajoute au no 1213, que les idées dominantes sur la personnalité avaient ajouté aux avantages réels de la reconnaissance un avantage factice, mais très important puisque la pratique, conformément à ces idées, n'admettait à posséder que les associations reconnues.

(2) Nous disons : *pouvaient soutenir* ; mais il faut remarquer que telle n'est pas l'opinion de M. de Vareilles-Sommières; il classe parmi les *établissements d'utilité publique*, soumis à la règle des articles 910 et 937, non seulement les associations régulièrement reconnues par décret, mais tautes les associations licites ayant adopté le régime personnifiant (V. les nos 1003 et s.). Nous indiquerons plus loin les motifs qui nous font regarder cette opinion comme inadmissible.

(3) Dans DALL. 94. 2. 329 et s.

(4) Dans *Revue critique*, t. XXIV (1895), pp. 232 et s.

le régime personnifiant (1). La thèse ne nous en paraît pas plus exacte. Elle consiste à dire que la doctrine admise sur ce point par les jurisconsultes, par les tribunaux, par le Gouvernement et par le législateur lui-même n'a été, dans tout le cours du XIXe siècle qu'un tissu d'erreurs, qu'une « étonnante série de méprises » (2). Etonnante en effet, s'il y a eu méprise ! Mais après tout cette méprise est possible, et nous n'entendons nullement contester à un jurisconsulte de la valeur de M. de Vareilles-Sommière le droit de démontrer que l'interprétation couramment admise d'une législation, même vieille de près d'un siècle, est erronée. Ce que nous croyons, c'est qu'en donnant de cette législation une explication nouvelle, il a trop oublié les traditions juridiques qui inspiraient ses auteurs. Il nous semble qu'il a un peu interprété les articles 910 et 937 C. c. et les articles 291 et s C. P., comme on aurait pu le faire pour les textes survivants de quelque civilisation disparue. Son interprétation paraîtra des moins vraisemblables si l'on se rappelle les faits suivants : 1° La distinction entre le droit de s'associer et le droit de former un corps ou communauté, c'est-à-dire une personne morale, a été faite expressément par la législation révolutionnaire. A l'époque même où l'Assemblée constituante supprime toutes les personnes morales existantes, et proclame qu' « un Etat vraiment libre ne doit souffrir dans son sein aucune corporation, pas même celles qui ont bien mérité de la patrie » (3), elle admet en principe la liberté d'association (4) ; et si les excès des clubs font, dans les années qui suivent, restreindre cette liberté, elle subsiste cependant d'une façon partielle, en théorie sinon en pratique, pendant toute la période révolutionnaire. A l'époque même où le Code civil est écrit, il *n'existe encore aucun texte interdisant d'une manière générale l'association, ou la soumettant à l'autorisation du Gouvernement* ; pour trouver ce texte, il faut aller jusqu'au Code pénal ; 2° La théorie de la fiction est, au moins depuis les débats de l'Assemblée constituante, la théorie qui inspire toutes nos lois ; cette théorie conduit à décider que l'Etat seul peut créer des personnes morales ; mais elle se combine, dans l'esprit des juristes et des législateurs de cette époque, qui du reste ne sont en tout cela que les fidèles continuateurs des traditions de l'ancien régime, avec cette autre idée qu'il ne doit conférer la personnalité morale qu'en *vue de l'utilité publique*. C'est parce qu'il voit un intérêt général à sauvegarder, que le gouvernement, sous le Directoire, le Consulat et l'Empire, fait revivre, une à une, un grand nombre des personnes morales sacrifiées par la Révolution. Et il pousse cette idée si loin qu'il ne les fait revivre qu'en *les englobant dans l'Administration publique* (5) ; il ne reconnaît la personnalité morale à un établissement ou à un groupe, que lorsqu'il le considère comme chargé d'un *véritable service public*. En réalité il ne distingue pas, comme nous le faisons aujourd'hui, les établissements publics des établissements d'*utilité publique* ; c'est seulement beaucoup plus tard, sous le Gouvernement de juillet, que l'on commence à admettre la per-

(1) Voir les nos 1003 et s. Il est évident que par là il échappe en partie au reproche de traiter les associations d'utilité publique moins favorablement que les associations non reconnues comme telles.

(2) No 416.

(3) Décret du 18 août 1792. Ce texte ne fait d'ailleurs que compléter l'œuvre des textes antérieurs, tels que le décret des 2-4 novembre 1789 mettant les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation ; la loi des 14-17 juin 1791 supprimant les corporations professionnelles, etc.

(4) Décret des 21 octobre, 19 novembre 1790. « Les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement, et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens ».

(5) Cela est vrai même des congrégations religieuses reconnues à cette époque.

sonnalité morale de groupes privés non englobés dans l'Administration (1). Dans toute la période impériale, on ne distribue la personnalité morale, dont l'Etat se reconnaît le dispensateur, que d'une main avare et à des établissements soigneusement vérifiés et poinçonnés, marqués de l'estampille officielle, ayant fait avec l'Etat une véritable alliance, et consentant à seconder ses vues sous sa direction et sous son contrôle.

Comment admettre, en présence de ces faits, que la personnalité morale ait été reconnue implicitement par nos Codes à toute association licite, c'est-à-dire, pour l'époque du Code civil, à toute association non prohibée par un texte spécial ? Comment admettre, d'autre part, que cette question de la mainmorte, qui était aux yeux de tous si importante, ait été tranchée par le Code pénal, sans que ses rédacteurs en aient dit un mot dans leurs exposés des motifs ? La seule interprétation raisonnable nous paraît être de déclarer : 1° que dans les articles 910 et 937 les mots *établissements d'utilité publique* visent non pas toute association, mais seulement les associations et établissements expressément reconnus comme dignes d'être élevés à raison des services que l'Etat attendait d'eux, à la dignité de personnes morales (2) ; 2° Que le Code pénal n'a rien entendu changer à la législation de la mainmorte, mais n'a visé que le droit de s'associer, distinct à cette époque, dans l'esprit de tous, du droit de former des personnes morales.

Cela revient à dire que les rédacteurs de nos Codes n'ont point eu, sur la personnalité morale, les idées si larges, si ingénieuses, si libérales, de M. de Vareilles-Sommières; et la faute en est bien en partie à cette théorie de la fiction que l'auteur combat, comme nous-même, avec énergie, d'un bout à l'autre de son livre. Peut-être aurait-il hésité à interpréter comme il l'a fait leur œuvre, s'il avait réfléchi qu'ils étaient déjà, comme les jurisconsultes qui l'ont appliquée, sous l'influence de cette théorie fameuse. L'interprétation qu'on en a admise en pratique a d'autant plus de chance de traduire exactement leur pensée qu'elle est inspirée de la tradition juridique qui les inspirait eux-mêmes (3).

Au surplus, tout cela n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique ! Qu'ils le veuillent ou non, qu'ils en aient ou non conscience, les législateurs de 1901 ont obéi à un autre courant d'idées. Toute incomplète, toute étroite, toute imprégnée de politique et d'esprit de parti que soit leur loi, ils n'en ont pas moins fait un pas décisif dans la voie où avaient déjà pénétré leurs devanciers de 1865 et de 1884. La vieille superstition de l'Etat créant la personne morale *ex nihilo* va en perdant du terrain tous les jours. Sous une forme ou sous une autre, les juristes admettent de plus en plus que les éléments de ce qu'on appelle vulgairement personnalité morale existent dans la réalité des choses indépendamment de toute intervention de l'Etat. Les travaux de M. de Vareilles-Sommières n'ont pas peu contribué à faire pénétrer dans le monde des juristes cette idée précieuse. Si nous ne pouvons admettre la construction juridique qu'il édifie sur cette base au moins nous a-t-il très bien montré l'emplacement sur lequel nous devons essayer nous-mêmes de construire. C'est là un service qu'on ne saurait trop

(1) Voir sur tous ces points, que nous ne pouvons développer ici, l'intéressante thèse de M. Avril : *Les origines de la dictinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique* (1900).

(2) En d'autres termes, ces articles *supposent* implicitement un principe qu'ils n'expriment pas, mais qui était considéré par tous à cette époque, comme un des principes fondamentaux de notre droit public, le principe que seuls peuvent recevoir des dons et legs les établissements reconnus (Cpr. sur ce point Tissier, *Dons et legs*, n° 36).

(3) Nous n'entendons pas dire par là que la *construction juridique* admise par les rédacteurs du Code (celle de la fiction) s'impose à l'interprète ; mais seulement que celui-ci doit appliquer les *textes* découlant de cette conception en les interprétant dans l'esprit où ils ont été écrits. Liberté de l'interprète partout où la loi ne donne pas de solution, mais obligation de lui obéir !

hautement apprécier, et cela suffirait, indépendamment même des hautes qualités juridiques dont son livre fait preuvre, à en faire recommander la lecture, si attrayante d'ailleurs, à tous ceux que notre question préoccupe.

L. Michoud,
Professeur à l'Université de Grenoble.

Correspondance inédite de La Fayette. 1793-1801, par Jules Thomas, professeur agrégé de philosophie (In-8, Ch. Delagrave, édit., Paris).

Même la famille de La Fayette, lorsqu'elle publia en 1837 les fragments de *Mémoires* et les lettres qu'elle possédait de lui, a ignoré que cette correspondance-ci existât. Ce sont les lettres qu'il parvint à mettre sur papier secrètement, une fois aux cachots allemands, celles aussi qu'il lui fut permis d'écrire en la présence du major de forteresse chargé de le garder. Ces dernières étaient bien parvenues aux éditeurs de 1837, mais tronquées, donc laissant des endroits hypothétiques qui ne pouvaient être qu'inexactement rétablis ; en outre, ces éditeurs pensèrent que par endroits il y avait lieu d'en modifier les termes.

Après les cinq années de geôle implacable que les monarchies du continent, coalisées contre la Révolution française, firent subir en expiation à La Fayette, il désira que cette correspondance vît le jour dans son entier. Elle serait à la fois un appel retentissant contre l'incroyable vengeance dont il avait été victime, et plusieurs des lettres constitueraient pour l'histoire le témoignage authentique de sa pensée politique et l'explication de sa conduite lors de la profonde cassure effectuée dans la Révolution par le 10 août. Entre ses aides de camp au commandement des gardes nationales, il en avait particulièrement affectionné un, Louis Romeuf, qui était des mêmes parages d'Auvergne que lui, sorti de France avec lui, et qui eut pour lui un attachement de fils. Une fois rendu libre, il lui confia le soin de réunir les lettres qu'il avait écrites, deux ou trois que ses compagnons de prison avaient pu écrire aussi, et de les publier. Le travail était prêt dès 1798. Mais l'armée rappela alors Romeuf et le retint jusqu'en 1812, où il périt à la Moscova. C'est seulement bien après que le manuscrit fut retrouvé.

On a là, pour la biographie de La Fayette, une collection nouvelle précieuse. Biographie qui sera longtemps refaite, comme celle de Napoléon. A mesure que le temps passera, les deux noms, en effet, résumeront à eux seuls la Révolution française. Celui de La Fayette par la déclaration des droits et par l'espèce de dictature morale qu'il exerça sur la monarchie pour la rendre parlementaire, le nom de Napoléon à cause de la virile réorganisation qu'il fit de la France et des merveilleuses victoires sous lesquelles il écrasa un moment les haines que les monarchies d'Europe avaient déployées contre elle. Les lettres du premier, entrées aujourd'hui pour la première fois dans le domaine historique, sont loin d'amoindrir la physionomie chevaleresque de leur auteur, attrayante jusque dans les fautes. M. Thomas a apporté à leur publication des soins minutieux d'éditeur. Il les présente sous les auspices d'une *Notice* qui en marque la suite, les rattache aux faits, établit et leurs références et le lien qu'elles ont avec les pièces contenues dans les *Mémoires* de 1837. Son volume est ainsi un livre d'histoire, et à la fois un document pour l'histoire.

Lui aussi il a composé sa biographie du personnage. Elle est placée en tête, sous l'intitulé : *Etude psychologique*. Ce qui veut dire que l'écrivain est dans les propensions philosophiques actuelles On se plaît, maintenant, à catégoriser la vie morale dans les cadres de la physiologie. Manière certaine de détruire, d'amoin-

drir tout au moins beaucoup le sentiment de la responsabilité morale et la vertu de la volonté. En matérialisant ainsi la vie, on lui enlève le prix que lui donnait la conception de l'idéal. C'est une autre forme, peu séduisante, du rôle considérable qu'une école historique non ancienne, quoique démodée, faisait remplir par « la fatalité », et que des adeptes voulant paraître mus davantage de spiritualisme attribuaient à la « providence ». M. Jules Thomas a donc écrit comme préface, sur la personne historique de La Fayette, une étude comprise sous quatre paragraphes qui s'appellent : « Le cas psychologique », « Les données intellectuelles », « Les formes de l'action », « Les données sensibles dans l'action ». L'homme ainsi analysé, j'incline à trouver que le nouveau biographe le diminue sensiblement et sans droit. Il me semble, au contraire, que les lettres le relèvent, de sorte que le volume qui vient de les mettre au jour est une bonne fortune. Non seulement les amateurs d'histoire, mais également les politiques trouveront infiniment d'intérêt à cette réapparition de La Fayette dans le décousu intellectuel du moment présent.

H. Doniol.

La Méthode mathématique en Économie politique, par Emile Bouvier, professeur à la Faculté de droit de l'Université et à l'école supérieure de commerce de Lyon. Paris, 1901, L. Larose, in-8°, 145 p.

Si je parle en cette Revue de cet ouvrage, on se demandera peut-être quels titres nous avons, elle pour contenir le compte rendu d'un livre qui ne semble pas relever de sa juridiction, et moi pour parler économie politique et mathématiques, n'étant ni économiste ni mathématicien de profession.

Notre justification commune est qu'à côté de son objet direct, qui est de savoir si l'économie politique peut se faire par les mathématiques, le livre de M. Bouvier offre, comme tous ceux qui soulèvent une question de méthode, un intérêt général, qui fait que pour les non-spécialistes eux-mêmes il n'est pas indifférent. Il est sinon le premier, du moins un nouveau symptôme, en effet, de certains mouvements d'idées qui se propagent parmi les écrivains adonnés aux sciences politiques ; et c'est ce que je voudrais montrer.

Tout d'abord ce livre est une manifestation de l'effort que l'on fait actuellement pour élucider les questions de méthode. Sans doute à toute époque les travailleurs dans les différents domaines ont eu à se demander par quels procédés ils édifieraient leurs constructions. Mais il y avait des domaines de science pour lesquels la question de méthode n'avait pour ainsi dire même pas été posée, par exemple quand il s'agissait du droit privé ou public, et, en général, quand on adoptait une méthode, c'était sans étudier et élucider d'une façon formelle le problème de la méthode, sans donner le détail des procédés, des démarches par lesquels on prétendait arriver à surprendre la vérité. La génération qui se met aujourd'hui à l'œuvre procède d'une manière plus rigoureuse, et pour assurer sa marche et consolider par avance ses résultats expose et justifie l'itinéraire que l'on entend suivre. C'est ainsi qu'au Congrès de législation comparée de 1900 une enquête a été instituée sur le but, la portée et la méthode du droit comparé, considéré comme science indépendante. C'est ainsi que M. Gény a révolutionné par une œuvre magistrale la science du droit, en élargissant les méthodes de l'interprétation juridique ; c'est ainsi que dans cette Revue j'ai posé à mon tour le problème de la méthode dans le domaine de la science politique. On voit ainsi que

le livre de M. Bouvier se rattache à un mouvement général qui porte les écrivains de sciences politiques à faire une sorte d'examen de conscience, et à reviser leur méthode. C'est ce qui en fait à mon avis le premier intérêt.

Mais ici je ferai une première critique de M. Bouvier, c'est de n'avoir pas pris dans son ensemble le problème de la méthode en économie politique, de n'avoir pas exposé et critiqué les diverses méthodes suivies par les économistes. Ce n'est pas assez de nous dire que l'école classique « reposait sur une série de dogmes, qu'elle comportait des formules intangibles bien que non démontrées... etc... », p. 115-116. Et nous ne connaissons pas la méthode historique pour savoir qu'elle « a voulu serrer les phénomènes de plus près et faire aux données positives la place qui leur était due » et nous ne pouvons pas la condamner parce qu'on nous dit simplement : « livrée à elle-même, elle n'a pas abouti à la constitution d'une science véritable ; elle préconise outre mesure les « descriptions » ; elle a montré une « indifférence philosophique » excessive. Une méthode purement inductive ne peut pas aboutir à la découverte de lois scientifiques », p. 117. De même s'il y a des éclectiques, parmi lesquels on range MM. Cauwès et Gide, est-ce assez de nous dire de l'un « qu'il n'a pas voulu embrasser de parti pris la défense de tel ou tel intérêt », et de l'autre « qu'il a le rare mérite de se montrer impartial », p. 117. J'entends bien que M. Bouvier a eu pour objectif la méthode mathématique, mais je ne puis apprécier celle-ci qu'en connaissant les autres, et l'adopter qu'en sachant que les autres lui sont inférieures. On ne peut étudier seule une méthode, l'étude du problème de la méthode suppose l'étude de toutes les méthodes.

La seconde tendance que manifeste le livre de M. Bouvier c'est celle de la compénétration scientifique. De nos jours les savants se spécialisent quant aux recherches directes auxquelles ils s'appliquent, mais ils s'universalisent en se tenant au courant des sciences qui accroissent la leur. Ils cherchent a comprendre la nature des objets dont elles traitent, et l'esprit des méthodes qu'elles emploient. Car si chaque science a sa méthode propre parce qu'elle a un objet propre et que la méthode doit être tirée de la nature de l'objet étudié, l'esprit humain n'a pourtant à sa disposition qu'un certain nombre de procédés et les méthodes scientifiques, différentes en leur détail, se rapprochent quant aux procédés fondamentaux qu'elles emploient.

C'est ainsi que M. Bouvier a consacré tout un paragraphe de sa conclusion (p. 118-130) à la « pénétration des diverses sciences les unes par les autres » et qu'il nous montre par l'exemple de la médecine, de la physique, de la chimie, de l'astronomie, de la géographie et de l'histoire (p. 120), comment ces sciences se fécondent l'une l'autre. Il nous les montre si bien soudées entre elles qu'autour de chacune on trouve tout un cortège de « sciences auxiliaires » qui l'accompagnent dans sa marche à travers les régions inexplorées, en défrichant devant elle les terrains incultes dont elle prendra possession.

On ne saurait qu'approuver ces coalitions entre sciences diverses dans la lutte contre l'inconnu. Mais ici encore il ne faut pas dépasser la mesure et M. Bouvier me semble le faire quand il semble justifier par là l'emploi des mathématiques comme méthode de la science politique, quand il commence le paragraphe sur la « pénétration des diverses sciences » en disant : « L'emploi des mathématiques en économie politique et financière n'est que l'application à un point spécial d'une méthode qui tend à devenir générale » (p. 130). Des sciences différentes peuvent se rendre des services réciproques sans que les mathématiques puissent devenir l'instrument de l'économie politique.

Une dernière tendance que je relève dans l'esprit de M. Bouvier c'est l'aspiration vers la « synthèse ». Après s'être adonné aux grandes constructions d'ensemble,

l'esprit humain rebuté par leur fragilité a cherché à construire dans le domaine de la science des édifices moins hasardeux, en se résignant à n'élever que de petites bâtisses isolées les unes des autres, de ci de là, où l'on trouvait le fondement stable d'une certitude, avec des matériaux rudimentaires, mais constants. Mais voici que nous nous fatiguons de ces constructions solides peut-être, mais exiguës et sans harmonie ; il nous faut de nouveau des ensembles ; ces petites demeures, refuge de sciences isolées, sans communication entre elles, ne nous satisfont plus, nous venons de les unir, de les prendre dans un édifice qui les renfermerait toutes, nous voulons avec les sciences faire la science. Cette aspiration nous la trouvons chez M. Bouvier : « à un moment donné, nous dit-il, il faudra bien arriver à la généralisation, et faire la synthèse de toutes les découvertes particulières » (p. 127). « Le xxe siècle sera le siècle de la science, après le xixe qui a été celui de l'histoire. Il faudra reconstituer le savant complet, comme Aristote, au moins par grandes masses d'études » (p. 129-130). Je comprends, pour ma part, ce besoin de synthèse dont notre époque est comme tourmentée. L'esprit humain a soif d'unité. Il sent que ce qui est doit recéler un plan, qui en fait quelque chose d'harmonieux et d'unifié. Mais on peut se demander si la science ou mieux les sciences, si tâtonnantes et si noyées de ténèbres peuvent déjà, ou mieux pourront jamais, souder leurs découvertes et faire l'unité lumineuse à laquelle nous aspirons. Quoi qu'il en soit d'ailleurs, cette aspiration à la synthèse scientifique ne suffit pas pour justifier l'emploi de la méthode mathématique en économie politique. La synthèse, en effet, ne consiste pas à emprunter pour une science la méthode d'une autre science, mais à rapprocher les résultats de deux sciences, pour s'élever par ce rapprochement à des idés plus générales, à des conceptions qui embrassent à la fois ces données multiples.

J'ai insisté sur les idées générales qui dominent le travail de M. Bouvier et qui intéressent tout le monde et non seulement les spécialistes de l'économie politique. J'irai plus vite en ce qui touche la méthode mathématique.

Voici la conception générale qu'il nous en donne : « La méthode consiste à employer ici les formules ou formes algébriques, à appliquer aux recherches théoriques de l'économie politique les symboles de l'analyse mathématique, à fixer dans la forme du calcul les définitions et les principes économiques. Les raisonnements sont faits par les équations, les courbes, etc... Les représentations géométriques se combinent avec les formules; les hypothèses sont exprimées algébriquement », p. 11.

Mais M. Bouvier nous prévient que cette méthode ne peut pas s'appliquer à toute l'économie politique, qu'elle ne convient qu'à « l'économie politique pure » qui « fait abstraction du temps et des milieux différents, observe les faits et dégage les lois sans en apprécier les conséquences », p. 18. Elle ne s'applique pas au contraire à la « partie artistique » de l'économie politique qui est la « théorie de la production de la richesse sociale », et elle ne s'applique pas non plus à la « partie morale » de la science économique, qui est « la théorie de la répartition de la richesse sociale entre les hommes en société », p. 19.

L'économie politique pure ne comporte pas l'étude de ces problèmes car la science pure ne s'occupe pas des applications et des conséquences morales, elle vit dans l'absolu. « Procurer au peuple un revenu abondant, fournir à l'État un revenu suffisant. Ce double but ne peut pas être l'objet d'une science proprement dite, puisque l'essence de celle-ci est de négliger toute pensée d'effet utile, ou fâcheux pour la vie courante », p. 48.

L'économie politique pure est le domaine exclusif de la méthode mathématique, comment y procède-t-elle ? Je résume.

Il faut d'abord « emprunter à l'histoire, histoire du passé ou histoire du pré-

sent, c'est-à-dire à l'observation et à l'expérience, certaines données dont on fera les prémisses des théorèmes », p. 14.

« La science pure recherche ensuite les conséquences forcées de ces propositions, conséquences contenues implicitement dans les prémisses posées. Elle les dégage par le raisonnement, c'est-à-dire par la déduction ». « Ainsi le livre de M. Pantaleoni, c'est l'économie politique réduite à l'enchaînement des théorèmes qu'il est possible de déduire par la seule ressource de la logique de ce premier principe que l'auteur italien appelle le « principe édonistique »... de l'hypothèse « qu'en toutes circonstances tout homme sera déterminé à agir uniquement par le désir de se procurer le maximum de satisfaction avec le minimum de peine ».

Mais ces déductions tirées des principes posés il reste, nous dit M. Bouvier, une opération à faire, c'est la vérification par l'expérience. « C'est alors à l'observation à intervenir et à faire voir si la loi ou le phénomènes indiqués par le procédé mathématique se réalisent en fait ». « Mais l'expérience n'a ici que le rôle de vérificateur et l'instrument de découverte, c'est la mathématique », p. 98.

Telle m'apparaît dans le livre que j'analyse la méthode mathématique en économie politique. Il serait présomptueux de ma part de statuer sur sa valeur, mais je ne puis pourtant dissimuler les objections qui se présentent à mon esprit.

C'est d'abord l'exiguïté du domaine auquel elle s'applique. L'économie politique ne peut pas se désintéresser des problèmes de production et de répartition; et la méthode mathématique n'est pas la méthode de l'économie politique si elle la laisse désarmée devant eux.

Mais même dans cette sphère limitée de l'échange, la méthode mathématique est-elle sûre et complète ? j'avoue que je suis fort touché de l'objection que M. Leroy-Beaulieu tire de ce qu'il appelle « la loi des substitutions », suivant laquelle l'individu en présence de marchandises trop chères s'adresse à des succédanés dont le nombre est illimité. Cette loi vient troubler singulièrement les calculs que l'on établit sur le besoin que les individus ont des choses et la valeur qui peut en résulter.

Ceci même écarté, peut-on dire que la méthode mathématique soit pour l'économie politique une vraie méthode si elle suppose une observation des faits, qui fournisse les points de départ, les théorèmes et, après ses déductions une nouvelle observation des faits, qui fournisse la vérification des conclusions obtenues. M. Bouvier nous dit bien : « Sans l'observation à la fois préalable et consécutive, elle ne serait qu'une série d'hypothèses gratuites, comme toute méthode déductive réduite à ses propres forces », p. 33. Mais alors si la méthode mathématique ne pose pas les points de départ et n'établit pas les conclusions définitives, elle n'est que le guide d'une étape intermédiaire emprunté par un voyageur qui doit par lui-même d'ailleurs diriger et contrôler sa marche générale.

Au reste M. Bouvier nous fournit lui-même des raisons de douter de la méthode qu'il préconise. Il avoue les contradictions qui se sont produites entre économistes mathématiciens et les reproches d'erreurs qui leur ont été adressés. Il est vrai qu'il écarte la mauvaise impression qu'on peut en ressentir en disant: « Les fautes des économistes mathématiciens sont après tout fort admissibles dans des matières aussi délicates » et en relevant les divergences et les revirements des jurisconsultes et des économistes des autres écoles. Mais cela ne nous satisfait pas. L'erreur est possible dans la science du droit, parce que le droit n'a pas une méthode inflexible. Les mathématiques par essence, et c'est ce qui fait qu'elles forment une science exacte, ne tolèrent pas l'erreur. Et si un économiste mathématicien se trompe, c'est en sa double personnalité, l'économiste et non le mathé-

maticien qui se trompe ; et c'est la preuve que l'économiste n'a pas procédé par une méthode vraiment, intégralement mathématique : il a fait des mathématiques dans son économie politique, il n'a pas fait son économie politique par les mathématiques.

M. Bouvier lui-même semble bien éprouver des doutes pour cette méthode, que par ailleurs il semble tant recommander, puisqu'il termine son livre en demandant qu'on fasse « l'expérience de la méthode mathématique ». C'est donc que malgré les ouvrages de MM. Walras, Pantaleoni et autres il ne considère pas que la preuve de sa valeur soit faite. Mais il est bien extraordinaire que des hommes de cette valeur aient écrit des traités en suivant une méthode si précise, si rigoureuse, la méthode de la science exacte, et qu'on puisse en être encore à demander qu'on en fasse « l'expérience ».

Aussi bien ce que nous retiendrons de ce livre, c'est ce par quoi nous commencions : la manifestation actuelle des sciences politiques, qui les porte à reviser leur méthode, à entrer en contact avec les sciences qui les entourent, et cette aspiration vers la synthèse. C'est un souffle scientifique qui se fait sentir dans ses aspirations. Mais il faut reconnaître le péril qu'il y a à vouloir ainsi substituer la science aux sciences et éviter de lâcher ainsi la proie pour l'ombre.

MAURICE DESLANDRES,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Dijon.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES AMÉRICAINS

The Annals of the american Academy of political and social science. — Revue bi-mensuelle, 6 dollars par an ; un numéro isolé, 1 dollar. Tome XXI, 1903, Philadelphie

CARL KELSEY. — **The evolution of negro labor** (N° de janvier 1903, pp. 55 à 76).

L'un des problèmes les plus graves, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique, dont la grande république américaine ait à se préoccuper, est celui qu'engendre la présence, sur son territoire, de plusieurs millions d'hommes de race noire, c'est-à-dire présentant des différences essentielles avec la majorité des habitants du pays. Tant que l'esclavage a régné, il en est résulté un rapport en quelque sorte harmonieux entre les deux races ; le blanc utilisait les services du nègre et celui-ci, de son côté, apprenait à travailler avec méthode, était instruit dans des métiers qui relevaient sa condition et n'avait pas le souci de se procurer les choses nécessaires à son existence. Si l'on veut se rendre compte des avantages de cet état de choses pour les nègres, on n'a qu'à comparer leur condition avec celle des Indiens. Le Peau-Rouge a conservé sa liberté, mais il est réduit à la misère et sa race est condamnée à disparaître, au lieu que le nègre, mis par l'esclavage en contact intime avec le blanc, s'est préparé ainsi à la vie des peuples civilisés et surtout a été formé au travail ; or, le travail est le fondement de tout progrès humain et le moyen le plus sûr de conquérir la liberté. Mais vint l'affranchissement en masse de la population noire et cette mesure, peut-être prématurée, bouleversa ses rapports avec la population blanche. A vrai dire, les effets de ce bouleversement ont mis assez longtemps à se manifester. Pendant plusieurs années les nègres qui avaient appris un métier avant leur affranchissement, continuèrent à l'exercer ; c'étaient de bons ouvriers, habitués à un travail régulier ; on les recherchait et beaucoup d'entre eux furent chargés d'entreprises importantes et lucratives. De même, il arriva souvent que des serviteurs nègres continuèrent à rester au service de leurs maîtres auxquels les attachaient des rapports intimes et familiers. Mais avec l'afflux incessant des nouvelles générations, la situation a changé. Affranchi du joug de l'esclavage, le nègre n'a pas su comprendre les devoirs qu'impose l'état de liberté. S'il consent à se faire domestique, il se considère comme au-dessus de cette situation et, en conséquence, néglige son travail, se comporte avec impudence et souvent exerce une action démoralisatrice sur les enfants de la famille. Se livre-t-il à un métier ? Comme il ne s'est pas soumis à un apprentissage sévère, comme il travaille aussi sans attention, il a besoin d'être surveillé avec le plus grand soin et encore ne pourra-t-on pas lui confier l'exécution de travaux un peu délicats. « Qu'un nègre construise une cheminée », dit un homme compétent, « et votre maison aura les plus grandes chances de brûler, à moins que vous ne vous soyez tenu constamment derrière lui pour lui faire remplir les crevasses avec du mortier. On peut l'avoir averti cent fois ; il peut avoir vu une maison brûler par

suite des défauts d'une cheminée qu'il avait construite; cela ne l'empêchera pas de ne pas faire son travail comme il le faudrait et comme il sait qu'il le faudrait, à moins que vous n'y teniez l'œil... » Le résultat est que la grande majorité des nègres préfère se borner à des occupations purement manuelles et sans régularité; ils seront porte-faix, débardeurs, mineurs, manœuvres, travaillant deux ou trois jours par semaine, passant le reste de leur temps à chercher du travail et à se faire entretenir par leur femme ou leur maîtresse. De là un développement effrayant de la criminalité, fruit normal de l'état de demi-oisiveté où vivent ces hommes sans moralité, pour qui le mariage est une union le plus souvent temporaire, qui ignorent la vie de famille, qui n'ont aucun esprit de prévoyance et d'économie! Que conclure de tout cela? C'est que, si l'esclavage avait pu former le nègre au travail, la race nègre n'a pas encore appris à travailler. Comment s'en étonner, d'ailleurs, quand on songe d'une part à l'état de sauvagerie où se trouvaient les noirs d'Afrique importés en Amérique et, d'autre part, au milieu de civilisation si avancée où leurs descendants sont appelés à vivre? Cette remarque montre comment on pourra parvenir à résoudre ce difficile problème du travail des nègres. Ce sera en créant des écoles où l'on s'efforcera d'accoutumer leurs enfants à avoir des occupations régulières, où d'une manière générale on se proposera de faire leur éducation économique et morale.

W. HARRISON MOORE, **The New Australian Commonwealth** (La nouvelle république australienne) [N° de mars 1903, p. 31 à 56].

Dans cet article notre distingué collaborateur, M. Harrison Moore, s'est proposé de fournir des renseignements, dont l'intérêt est évident, sur les premiers résultats du fonctionnement de la Constitution qui a été donnée à la fédération australienne et dont l'inauguration a eu lieu en grande pompe le 1er janvier 1901. Dès ce moment l'on s'est aperçu qu'il restait beaucoup à faire pour résoudre toutes les questions que les circonstances font naître à tout moment dans la nouvelle « république » (aucune expression ne saurait mieux traduire le mot *Commonwealth*) et pour lui donner une organisation complète. Or, il n'a pas été toujours possible de recourir à l'expérience des autres Etats soumis à un régime analogue pour trouver la solution de ces problèmes, car il en est beaucoup qui sont spéciaux à l'Australie. Tel est celui de la composition du cabinet. Par la force des choses il se trouve formé d'hommes qui pour la plupart occupaient le premier rang dans l'Etat auquel ils appartenaient, et entre lesquels il n'avait existé jusque-là que très peu de rapports; il s'ensuit qu'il y a peu de cohésion dans leurs relations, qu'ils ont de la peine à se soumettre à l'autorité d'un chef et que l'on est contraint de dire d'eux qu'ils constituent, non pas un cabinet, mais un simple groupement de ministres.

Un autre écueil auquel se heurte le fonctionnement de la Constitution est le peu d'empressement que les membres du Parlement mettent à siéger, car la plupart d'entre eux estiment que l'indemnité de 400 livres sterlings par an, non compris les frais de voyage, qui leur est allouée, est insuffisante pour compenser la perte de temps et d'argent qu'entraîne l'exercice de leurs fonctions. Il en résulte que les débats manquent souvent d'animation, et l'on prévoit que sous peu le Parlement ne sera guère composé que de gens assez riches pour se payer ce luxe et de politiciens qui trouveront là, au contraire, une profession suffisamment lucrative.

Les relations extérieures sont la source d'une difficulté d'un autre genre. Dans quelle mesure le gouvernement de la fédération est-il qualifié pour traiter à l'exclusion du gouvernement impérial les questions qu'elles font naître? Est-il entièrement substitué en cette matière au gouvernement de chacun des Etats

fédérés ? Ce sont là des problèmes de la plus haute gravité ; un conflit encore pendant entre le gouvernement central et celui de l'Australie du Sud vient déjà de le montrer.

La situation des fonctionnaires engendre aussi une série de questions qui ne paraissent pas s'être posées ailleurs. Pour assurer l'indépendance des employés du Gouvernement et soustraire leur situation aux influences politiques, diverses lois sont venues depuis longtemps régler les conditions moyennant lesquelles ils entrent au service de l'Etat : ils ont droit à l'avancement, ils peuvent être frappés de peines disciplinaires ou mis à la retraite. Or, ce régime a entraîné des inconvénients assez graves : les places où il faudrait des hommes zélés et capables sont souvent occupées par des ronds de cuir poussés là simplement par l'ancienneté de leurs services ; les employés ne sont donc pas stimulés à bien faire par l'espoir de se distinguer et, d'autre part, étant assurés de leur position, ayant coutume de recourir aux tribunaux s'ils y sont inquiétés, ils s'acquittent de leurs devoirs avec la plus grande indifférence. Le public ne manque pas de leur en témoigner sa mauvaise humeur et il la leur manifeste surtout en demandant à ses représentants au Parlement d'user à son tour de vexations à l'encontre du fonctionnarisme. Voilà comment on en vient à vouloir priver du droit de vote toute personne au service de l'Etat, et comment, dans certains Etats australiens, un moyen habituel d'équilibrer le budget consiste à réduire de 15 à 20 pour cent les traitements des fonctionnaires Ceux-ci résistent naturellement par tous les moyens possibles contre de pareilles mesures ; le Gouvernement ne peut manquer de les soutenir, et les différents pouvoirs publics se trouvent ainsi engagés dans un conflit déplorable à tous les points de vue.

Un dernier trait caractéristique de la situation politique en Australie est l'énorme prépondérance de la population urbaine et, comme conséquence, l'influence du parti ouvrier, influence qui a motivé et qui motivera encore des lois nombreuses tendant à l'amélioration du sort de la classe ouvrière.

Political Science Quarterly, revue bi-mensuelle publiée par Ginn and Co, Boston. — Abonnement 15 fr. par an, un numéro isolé, 3 fr 75 (Vol. XVII, n° de décembre 1902).

JOHN R. COMMONS. **Referendum and Initiative in City Government** (Referendum et initiative dans le gouvernement des villes) (pp. 609 à 630).

Depuis plusieurs années il y a eu une tendance marquée aux Etats-Unis, en matière d'organisation municipale, à accroître le plus possible les pouvoirs du maire. Ainsi à New-York la charte de 1897 réserve au maire le droit d'initiative dans les cas les plus importants, accorde aux différentes commissions qu'il nomme et qu'il préside un droit de veto absolu contre les décisions du conseil municipal, et à lui-même un droit de veto personnel égal aux cinq sixièmes des voix des membres de ce conseil. Mais on commence à se plaindre de ce système et M. Commons s'est proposé à la fois de rechercher les causes de son insuccès et les remèdes qui pourraient être apportés aux inconvénients qu'il engendre. Nous allons essayer de résumer la théorie fort intéressante qu'il a été ainsi amené à exposer.

Les auteurs qui préconisent l'extension des pouvoirs du maire appuient cette opinion sur la nature de la cité ; à les entendre elle constituerait bien moins une partie intégrale de l'Etat qu'une « affaire », quelque chose de comparable à une société commerciale ; or, dans toute grande affaire commerciale il importe de conférer à un seul homme le pouvoir de tout diriger et de choisir ses principaux auxiliaires ; il doit donc en être de même dans l'organisation municipale.

M. Commons reproche à cette théorie de négliger des facteurs importants du problème, à savoir ceux qui présentent un caractère politique. Une analyse exacte révèle effectivement que le problème relatif au gouvernement d'une ville est triple en réalité : il y a un problème technique, un problème d'administration et un problème politique ; et pour les résoudre, deux formes distinctes d'organisation sont nécessaires, une organisation administrative et une organisation politique. Le « problème technique » naît du besoin qu'éprouve la ville d'avoir à son service des hommes capables, les uns de concevoir et d'exécuter les différents travaux nécessités par les besoins matériels de ses habitants, tels que l'organisation et le fonctionnement des services de voirie, de transports en commun, d'alimentation d'eau, d'éclairage, etc.., les autres, de donner satisfaction aux besoins moraux de la population, par exemple en instruisant les enfants, en distribuant des secours aux indigents, en maintenant dans l'ordre les classes *anti-sociales*. Toute la question consiste ici à confier ces fonctions à des gens aptes à les remplir. Mais il faut choisir ces fonctionnaires, il faut les diriger, il faut employer utilement les ressources de la cité, et de là naît le « problème d'administration » (*the problem of business*). Dans les affaires celui-là parvient à résoudre ce problème qui, par ses qualités personnelles, prévision, diplomatie, politesse, persuasion, flatterie, fermeté, sait se faire écouter et se faire obéir. Il ne s'agit pas ici d'être un savant ou un ingénieur habile, mais bien d'avoir de la finesse, de l'autorité, et ce qu'on appelle le sens des affaires. Ce sont donc des qualités que devra posséder le premier magistrat de la cité. Mais il y a encore un troisième problème, le problème politique, qu'engendre la vie en société. Les avantages que les hommes y trouvent et espèrent y trouver consistent dans les services mutuels qu'ils se rendent les uns aux autres — tout ce dont jouit chacun de nous est le produit du travail accumulé de la communauté — et dans la rémunération que chacun espère recevoir en retour des services qu'il rend. Mais l'individu livré à lui-même serait hors d'état le plus souvent de se faire la part à laquelle il croit avoir droit dans ces avantages sociaux, et il en résulte que tous ceux dont les intérêts sont semblables sont portés à s'unir pour arriver à les faire respecter. Le lien qui les groupe étant la communauté de leurs croyances et de leurs opinions au sujet de leurs droits, il s'ensuit que l'élément intellectuel se confond alors avec un élément moral, car ces différences de croyances et d'opinions correspondent aux différences qui existent entre les désirs et les intérêts des différentes classes sociales, avec ce résultat que des questions d'intérêt personnel cessent de présenter un caractère de pur égoïsme pour apparaître comme inspirées par un enthousiasme moral, soit parce qu'elles s'identifient avec les intérêts de toute une classe, soit parce qu'on prétend que les intérêts de cette classe s'identifient à ceux de la société tout entière. On se trouve ainsi entraîné dans le domaine de la politique, comme cela arrive chaque fois qu'il y a lieu de se préoccuper du conflit entre les différentes classes sociales et de la distribution des richesses. Or le problème politique qui se pose dans ces termes présente un caractère particulier, qui le distingue nettement des deux autres. C'est que, pour le résoudre, il faut ou bien amener les gens par voie de persuasion à modifier leurs opinions ou bien recourir contre eux à des moyens de coercition. Il y a là une différence essentielle entre l'administration d'une ville et celle d'une affaire commerciale ou industrielle, car un « patron » ne peut employer la force pour se faire obéir que dans la mesure très restreinte où la loi l'y autorise.

Ce pouvoir de contrainte dont il peut être fait usage dans les affaires municipales, chaque classe sociale, chaque parti, même chaque particulier s'efforce naturellement d'en user au profit de ses intérêts. Il s'ensuit que le principal

souci des électeurs est de confier le gouvernement de la ville à un homme qui puisse donner satisfaction à leurs désirs en matière politique. Quant à savoir si c'est un administrateur capable et honnête, ce n'est pour eux qu'une préoccupation très secondaire. Le succès d'un candidat dépendra donc de son attitude en matière religieuse, de ses opinions sur les questions que soulève le conflit entre le capital et le travail, des promesses d'emplois qu'il aura faites, etc.

Qu'un pareil régime soit fécond en inconvénients, cela est de toute évidence. Que faudrait-il donc pour y mettre fin ? Cantonner le maire dans l'administration des affaires municipales et laisser aux citoyens le soin de trancher eux-mêmes par la voie du referendum toutes les questions d'un caractère politique qui peuvent les intéresser. De cette façon le maire sera plus libre dans le choix de ses auxiliaires et dans l'exécution des désirs de ses électeurs, tandis que ceux-ci, en le choisissant, n'auront plus à se préoccuper de ses croyances, de ses opinions, de ses préjugés, mais seulement de ses qualités d'administrateur, de son habileté et de son honnêteté. Par là, chacun des trois problèmes qui se posent recevra une solution conforme à sa nature propre, car le problème technique disparaîtra, la nomination des employés municipaux ne dépendant plus que de leur capacité, le problème d'administration cessera d'être embarrassant du moment que la direction des affaires de la ville sera confiée à une personne digne de confiance, et le problème politique sera résolu par les décisions de la majorité des électeurs.

Jules Valery,
Professeur de droit
de l'Université de Montpellier.

VARIÉTÉS

La législation aux Etats-Unis en 1902 (1)

SOMMAIRE : Statistique de la législation. — Droit constitutionnel. — Gouvernement municipal. — Institutions charitables et de bienfaisance de l'Etat. — Travail. — Trusts. — Institutions de répression et droit criminel. — Législation fédérale. — Traités.

Statistique de la législation. — Durant la période qui s'étend du 1er octobre 1901 au 1er octobre 1902, il fut tenu des sessions législatives dans seize Etats et Territoires de l'Union américaine et 5.590 lois et résolutions y furent adoptees. Les Etats les plus féconds en actes législatifs furent l'Ohio (837 lois et résolutions), la Virginie (694), le Massachusetts (692), le Maryland (646) et l'Etat de New-York (620) (2). La session ordinaire la plus courte fut celle de la législature de la Caroline du Sud (40 jours) ; la plus longue fut celle du Massachusetts (174 jours).

Droit constitutionnel. — Une nouvelle Constitution fut déclarée en vigueur dans l'Etat de Virginie à la date du 10 juillet ; elle remplaça la Constitution de 1869. D'après cette Constitution et sauf les exceptions spécialement mentionnées, la séparation des pouvoirs devra être maintenue entre le département législatif, le département exécutif et le département judiciaire. Le pouvoir législatif réside dans une Assemblée générale composée d'un Sénat et d'une Chambre de délégués. Le Sénat se compose de 33 membres au moins ou de 40 au plus, élus tous les quatre ans, tandis que la Chambre se compose de 90 à 100 membres élus chaque deux ans ; dans l'une et l'autre de ces élections la population est prise pour base. Les sessions de l'Assemblée générale sont biennales et limitées à une période de 60 jours, mais ces sessions peuvent, avec le consentement des trois cinquièmes des membres élus pour chaque Chambre, être prolongées de 30 jours. Les membres reçoivent un émolument calculé, *par jour*, pour 60 jours au plus s'il s'agit d'une session ordinaire, et pour 30 jours au plus, s'il s'agit d'une session extraordinaire.

Tous les projets de loi, avant d'être soumis à l'une ou l'autre Chambre doivent être soumis à un comité et faire l'objet d'un rapport (à moins que le comité n'en soit dispensé ; ils doivent alors être imprimés (à moins d'une dispense votée par les quatre cinquièmes des membres) et lus *in extenso* dans les trois jours (à moins de dispense obtenue par un vote semblable; aucun *bill*, à l'exception des *bills* d'allocation (*Appropriation bills*), n'est transformé en loi avant 90 jours à partir de l'*ajournement* de l'Assemblée. Le gouverneur a le droit d'opposer son

(1) Cette *Revue* est établie d'après les publications suivantes : *Review of Legislation*, 1902, éditée par Robert H. Whitten. *Bull.* n. 80, New-York State Library, pp. 210. Albany, mai 1903 ; *Comparative Summary and Index of Legislation*, 1902. Publié par Robert H. Witten, *Bull.* n. 79 ; *New-York-State Libary*, pp. 278, Albany, mars 1903. *Digest of Governors Messages*, 1902, publié par Robert H. Witten, *Bull.* n. 76, New-York-State Library, pp. 156, Albany, octobre 1902, et les publications officielles du gouvernement fédéral et des gouvernements des Etats.

(2) Dans ces chiffres ne sont pas comprises ni les lois adoptées pendant les sessions extraordinaires de l'Ohio et de la Virginie, ni les lois de Porto-Rico, ni les actes législatife de la Commission des Philippines, ni enfin les lois du Congrès fédéral.

veto à chaque *bill*, mais ce veto est susceptible d'être annulé par un vote nouveau des deux Chambres, lorsque ce vote a réuni les deux tiers des voix des membres présents à condition, toutefois, que ces deux tiers représentent aussi la majorité des membres de chaque Chambre. Le gouverneur a un droit de veto analogue pour les articles séparés des bills d'appropriation.

Le gouverneur est élu pour une période de quatre ans et il est déclaré inéligible pour la période qui suit immédiatement celle pour laquelle il a été élu. Ses appointements sont fixés à 5.000 dollars. Il a le pouvoir, *inter alia*, de prononcer la suspension de tous les fonctionnaires exécutifs de l'État, à l'exception du gouverneur en second (lieutenant-governor), pour malversation dans l'emploi ou pour incapacité, sauf, cependant, la ratification de sa décision à la prochaine session de la législature. Il peut requérir des informations écrites et données sous la foi du serment auprès de plusieurs des départements exécutifs de l'Etat ; il a aussi le droit de commettre des experts pour vérifier et recevoir leurs comptes. Le gouverneur en second (qui est, en vertu de ses fonctions, chargé de la présidence du Sénat), le Secrétaire de la République, le Trésorier d'Etat, l'*Attorney-general*, et le Surintendant de l'instruction publique sont élus par le peuple, tandis que l'*auditeur* (Auditor) des comptes publics est élu par la législature. La Constitution contient, en outre, des dispositions relatives aux bureaux et aux commissions d'Etat suivants : prisons d'Etat, éducation, agriculture et immigration, corporations, hôpitaux pour les aliénés, bibliothèques.

Le pouvoir judiciaire se compose d'une Cour d'appel suprême de cinq juges recevant un salaire de 4.000 dollars au moins et élus pour douze ans ; de 24 cours de circuit composées chacune d'un juge recevant un salaire minimum de 2.000 dollars et élu pour huit ans, et de cours de corporation (Cours de cité), dans les cités dont la population compte au moins 10.000 habitants, cours ayant chacune un juge remplissant ses fonctions dans les mêmes conditions que les juges des Cours de circuit. Outre ces Cours, l'Assemblée générale peut prendre des dispositions en vue de l'établissement de Cours de justice de paix. Tous les juges, à l'exception des juges de paix, doivent être élus par l'Assemblée générale.

Les électeurs doivent être du sexe masculin, citoyens des Etats-Unis, âgés de 21 ans révolus, domiciliés dans l'Etat depuis 2 ans, dans le comté, la cité ou la ville depuis une un an, dans la circonscription électorale depuis trois mois au moment de l'élection, de l'inscription sur les registres et du paiement des taxes de capitation (*poll taxes*). En ajoutant ces conditions d'inscription et de paiement des taxes, les rédacteurs de la Constitution se proposaient d'écarter du suffrage les électeurs nègres illettrés, comme on le verra d'ailleurs par les dispositions suivantes relatives à l'inscription sur les registres. Pour être inscrits avant le 1er janvier 1904, toute personne remplissant les conditions requises relatives au sexe, à l'âge et à la résidence doit justifier : 1° de son service dans les Etats-Unis ou dans la marine ou dans l'armée de la Confédération ; ou : 2° qu'elle est issue de personnes se trouvant dans ces conditions ; ou : 3° qu'elle est propriétaire de biens pour lesquels elle a payé au moins 1 dollar pour les taxes de l'Etat ; ou encore : 4° qu'elle sait lire et est capable de fournir une explication raisonnable d'une section quelconque de la Constitution, ou, si elle ne sait pas lire une telle section, de la comprendre et d'en donner une explication raisonnable lorsqu'il lui en est donné lecture par les fonctionnaires chargés de l'inscription. Après la date sus-indiquée, les personnes qui désirent être inscrites doivent avoir payé toutes les taxes d'Etat durant les trois années précédentes, et elles doivent, à moins d'incapacité physique, demander par écrit à être portées sur la liste des électeurs ; cette demande doit indiquer le nom, l'âge, la date et le lieu de naissanc, la résidence et la profession de la personne qui demande à être inscrite.

Toutes les personnes inscrites après cette date et qui ne sont pas physiquement incapables doivent préparer et déposer leur bulletin sans avoir recours à l'assistance des officiers du bureau électoral. Toutes les personnes, à l'exception des vétérans, doivent, pour voter, avoir payé toutes les taxes de l'Etat, durant les trois années qui ont fini, au moins six mois avant la date de l'élection dans laquelle ils désirent voter. L'élection a lieu au moyen de bulletins, mais la législature a le droit d'adopter des machines. Les élections primaires doivent être réglementées par la loi, mais le suffrage dans de semblables élections doit être restreint aux personnes qui sont inscrites sur les listes et qui remplissent les conditions requises pour voter à l'élection qui suit.

En ce qui concerne la taxation, la Constitution établit une taxe *ad valorem* sur la propriété réelle immobilière et sur les meubles corporels ; elle établit un impôt sur le revenu (*income taxe*) sur la portion de revenu qui excède 600 dollars et elle autorise l'imposition de licences (*license taxes*) dans tous les cas où la taxe *ad valorem* est impossible, ainsi que de taxes de franchise sur les corporations. Les parts d'action sont néanmoins exemptes de taxes toutes les fois que le capital ou la franchise d'une corporation domestique est taxée. Les comtés et les municipalités sont admis à déclarer leurs propres obligations (*bonds*) exemptes de taxe dans un intérêt municipal à l'intérieur de leur propre juridiction. Une disposition intéressante, c'est celle qui autorise l'Assemblée, à partir du 1er janvier 1913, à disjoindre dans un but de taxation les différentes sortes de taxes et à déterminer celles qui seront affectées à l'Etat et celles qui seront affectées à des intérêts locaux. Les cités et les villes ont reçu des pouvoirs limités pour le recouvrement de certains impôts destinés à des améliorations locales. Il est interdit aux municipalités de contracter des dettes pour une somme superieure à 18 0/0 de la valeur imposée de la propriété immobilière dans l'étendue de leur juridiction ; une exception est faite pour les dettes par obligations (*bonded indebtedness*) contractées en vue d'entreprises dont la municipalité peut tirer un certain revenu lorsque cette entreprise a été autorisée par un vote du peuple. Quand il est créé des dettes d'Etat, on doit en même temps établir une disposition en vue du rachat au moyen d'une caisse d'amortissement (*sinkingfund*).

En ce qui concerne le gouvernement local, la Constitution dispose que, dans les cités de 10.000 habitants ou plus, un conseil municipal à deux Chambres sera élu par un vote populaire, tandis que, dans les cités d'une population moindre, il ne sera autorisé par l'Assemblée qu'une simple Chambre législative. Le maire, le trésorier de la cité et le brigadier de la cité (*city serjeant*) sont investis de leurs fonctions pour trois ans. Le maire exerce le même droit de *veto* par rapport à la législation municipale que le gouverneur par rapport à la législation de l'Etat. Les officiers de comté sont aussi élus pour quatre ans, sauf toutefois les *clercs* de comté qui sont investis de leur fonction officielle pour huit ans. Une disposition excellente est celle qui limite à 30 ans la franchise des corporations de service public municipal et qui exige qu'il soit disposé de ces franchises par voie d'enchère publique.

La Constitution du Connecticut projeté par la Convention constitutionnelle fut rejetée dans une votation spéciale qui eut lieu le 16 juin 1902. Dans le New-Hampshire, une Convention constitutionnelle se réunit au mois de décembre 1902.

Le Colorado a modifié les conditions de l'électorat et il exige actuellement que les électeurs soient citoyens des Etats-Unis (anciennement, les personnes qui avaient formellement déclaré leur intention de devenir citoyens des Etats-Unis pouvaient être électeurs), qu'ils soient âgés de 21 ans et qu'ils résident sur le territoire de l'Etat depuis 12 mois au moins (anciennement 6 mois).

Le mouvement commencé il y a quelques années en vue d'introduire un changement dans la Constitution de façon à faire élire les sénateurs par un vote direct du peuple, fut bien accueilli par la législature du Kansas dans le courant de l'année passée. En 1901, douze Etats votèrent en faveur d'une mesure semblable.

Un referendum d'initiative et d'option fut adopté par voie d'amendement constitutionnel dans l'Orégon. La loi établit un droit d'initiative sur pétition de 8 0/0 et un référendum sur pétition de 5 0/0 des électeurs réguliers de l'Etat.

Dans l'Ohio, un amendement constitutionnel doit être soumis aux électeurs en novembre 1903 ; d'après cet amendement, le gouverneur aura un droit de *veto* sur tout bill, ou portion de bill, ou sur tout article faisant partie d'un bill d'appropriation. Les bills, à l'exception des bills d'appropriation, qui sont votés après l'ajournement de la législature doivent être renvoyés à la législature suivante. Le veto est susceptible d'être annulé par un vote émanant des deux tiers des membres dans les deux Chambres de la législature. Les seuls Etats dans lesquels il n'existe pas actuellement de pouvoir de veto dans la personne du gouverneur, sont : l'Ohio, la Caroline du Nord et Rhode-Island.

Des lois réglementant les élections primaires et les désignations de candidat furent votées dans le Maryland et dans le Mississipi. La loi du Maryland, qui ne s'applique qu'à la cité de Baltimore, crée une règle officielle pour les élections primaires. Elle dispose qu'il sera fait une élection dans le but de désigner des candidats et que cette élection sera dirigée par des juges d'élection aux frais du public, à une date désignée par les corps dirigeants de différents partis politiques représentant 10 0/0 du vote total. La désignation de candidats dans le sein d'un parti peut avoir lieu soit au moyen d'un vote direct soit au moyen d'une Convention.

Le droit du Mississipi établit une désignation directe des candidats dans des élections faites sous le contrôle de comités de parti. Une personne qui vote dans de semblables conditions doit avoir l'intention de soutenir la désignation faite par elle-même et elle doit s'être affiliée au parti dans les deux ans qui précèdent immédiatement l'élection et être éligible comme membre du parti.

Dans l'Etat de New-York, les dispositions de la loi concernant l'enrôlement officiel des membres des partis politiques, loi qui, jusqu'ici, a été uniquement appliquée aux cités de la première et de la deuxième classe, a été étendue à certains comtés sous la seule réserve qu'une telle extension soit désirée par les comités des partis politiques dans leur intérêt.

Une loi qui augmentera considérablement les votes relatifs aux amendements constitutionnels est celle qui a été votée dans l'Ohio et qui dispose que partout où une Convention d'Etat tenu par un parti politique représentant 1 0/0 du vote total se déclare pour ou contre un amendement particulier soumis à une élection, cette déclaration doit être inscrite dans la colonne du parti sur le bulletin officiel et qu'un vote régulier de parti au moyen d'un semblable ticket sera compté pour ou contre l'amendement selon le cas.

En Californie, des machines à voter ont été autorisées.

Gouvernement municipal. — En ce qui concerne le gouvernement municipal, il convient de signaler les amendements aux Constitutions du Missouri, du Colorado et de la Californie. ainsi que le Code municipal promulgué dans l'Ohio. Le droit du Missouri concède à la cité de Saint-Louis le droit d'établir une nouvelle Charte au moyen d'une Convention tenue dans ce but.

La loi du Colorado concède aux citoyens de Denver et de toutes les autres cités de plus de 2.000 habitants le droit d'établir, d'amender ou d'abroger leur chartes. Les projets de chartes, après avoir été rédigés par une commission de la charte,

doivent être soumis au peuple. S'ils sont rejetés, une nouvelle commission est élue et celle-ci, à son tour, soumet un nouveau projet au vote des citoyens. Néanmoins, toutes les chartes doivent contenir une disposition en vue d'une initiative populaire destinée à introduire des amendements dans la charte elle-même, aussi bien qu'en vue d'un referendum d'initiative et d'option relatif aux ordonnances municipales.

D'après le droit californien, les chartes de cités de 3.500 habitants et plus peuvent recevoir des amendements à la suite d'un vote émanant de la majorité des citoyens, et, d'après ce même droit, à la suite d'une pétition émanant de 15 0/0 des électeurs, le conseil municipal doit soumettre à un vote populaire les amendements à la charte.

Le Code municipal de l'Ohio crée un système uniforme de gouvernement pour toutes les cités au lieu du système de classification des cités, système qui, jusqu'ici, était employé en vue d'échapper aux prohibitions constitutionnelles dirigées contre une législation spéciale. La loi fait résider le pouvoir exécutif dans la personne d'un maire (qui n'a, en fait, aucun pouvoir), d'un président du conseil, d'un auditeur, d'un trésorier, d'un procureur (*solicitor*), d'un bureau du service public, tous élus par le peuple. Le bureau du service public (composé de 3 ou de 5 membres) est chargé du contrôle de presque tous les travaux municipaux et institutions municipales. Le pouvoir législatif réside dans un conseil à une chambre composée de 7 à 34 membres selon la population ; quelques-uns de ces membres sont élus par l'ensemble des électeurs de la cité tandis que les autres sont élus simplement par les électeurs de certains districts compris dans la cité. La loi contient, en outre, une disposition relative à la désignation d'un bureau de sûreté publique. A la suite du vote des deux tiers des membres du conseil, une municipalité peut émettre des obligations en vue de tout but autorisé, pourvu toutefois que le montant autorisé n'excède pas, pour chaque année, 1 0/0 de la valeur imposée de la propriété des citoyens et que ce même montant n'excède pas non plus, dans son ensemble, 4 0/0 de cette même valeur. Des émissions additionnelles d'obligations n'excédant pas dans l'ensemble 4 0/0 de la valeur imposée peuvent être autorisées par un vote populaire. Des franchises de voies ferrées des rues ne peuvent être accordées qu'après une publication de trois semaines et cette concession ne peut être faite qu'à la compagnie qui offre les tarifs de transports les moins élevés et qui a obtenu l'assentiment de la majorité des propriétaires fonciers se trouvant le long de la voie proposée. De telles franchises ne peuvent, en outre, être accordées pour une période de plus de 25 ans.

Une loi de la Caroline du Sud autorise les cités, à la suite d'un vote des deux tiers des membres du conseil municipal, confirmé par un vote de la majorité des électeurs, à concéder des franchises exclusives aux compagnies privées destinées à fournir l'eau et la lumière, pour une période n'excédant pas 30 années. La Louisiane a émis une disposition aux termes de laquelle, dans les cités de 5.000 habitants, chaque franchise, concession ou privilège concernant les commodités des habitants devra être vendue ou concédé par acte séparé.

Finances. — Dans la législature relative à la taxation, nous devons signaler une plus large adoption du principe de la séparation des sources de revenu pour l'Etat et pour les buts locaux. Un amendement à la Constitution de l'Ohio conçu à une telle fin fera l'objet d'un vote au mois de novembre prochain (1903). Un amendement semblable à la Constitution de Minnesota fut cependant rejeté au mois de novembre dernier. Dans le Kentucky, un amendement constitutionnel sera voté en novembre ; en vertu de cet amendement, la législature aura le pouvoir d'autoriser les cités et les villes à lever sur les meubles une taxe basée sur le

revenu, sur des licences ou des franchises, aux lieu et place des taxes *ad valorem*. Les cités de la première classe peuvent cependant percevoir, en outre, les taxes *ad valorem* sur certaines corporations. Une loi de la Virginie dispose que les rentes foncières et les fermages (*rent charges*) doivent être capitalisées sur le taux de 6 0/0 et doivent être considérées comme une propriété immobilière.

La seule législation concernant les taxes de succession d'intérêt général se trouve dans l'*Act* du Minnesota, qui fixe le taux de la taxe à un demi pour cent lorsqu'il s'agit d'héritiers directs et à 10 0/0 lorsqu'il s'agit de collatéraux. Cette taxe ne peut être perçue que sur ce qui excède 10.000 dollars pour chaque portion de l'héritage.

Institutions charitables et de bienfaisance de l'Etat. — La tendance la plus marquée de la législation récente, c'est de placer les institutions d'Etat ayant un caractère de bienfaisance sous un contrôle centralisé. New-York a émis des dispositions en vue de la nomination d'un inspecteur fiscal des œuvres charitables d'Etat; c'est lui qui est chargé du contrôle des dépenses relatives à toutes les institutions charitables et d'amélioration de l'Etat, et ce même Etat a placé l'administration des hôpitaux d'Etat pour les aliénés dans les mains d'une commission d'Etat.

La Constitution de la Virginie remet le contrôle d'Etat des asiles d'aliénés à un Bureau général de directeurs, composé des directeurs des diverses institutions et elle charge le commissaire des hôpitaux d'Etat d'effectuer les dépenses des différentes institutions.

Dans l'Iowa, il a été émis une disposition en vue du traitement des ivrognes dans les asiles d'aliénés de l'Etat. Suivant l'exemple du Massachusetts et de New-York, New-Jersey a émis une disposition en vue de la construction d'un sanatorium d'Etat pour les personnes atteintes de tuberculose, et ce même Etat a affecté une somme de 30.000 dollars dans ce but. Le Maryland a autorisé la nomination d'une commission chargée de rechercher les causes de la propagation de la tuberculose et les moyens propres à l'enrayer.

Travail (1). — Les grandes lignes de la législation du travail de la dernière année sont constituées par les lois sur le travail des enfants dans les Etats industriels du sud, et les lois relatives aux accidents industriels. La tendance à réduire les heures de travail pour les femmes et les enfants se reflète dans la législation de plusieurs Etats. Dans le Kentucky et dans le Maryland, le travail des enfants âgés de moins de quatorze ans, dans les fabriques, fut prohibé, tandis que, dans la Louisiane, les heures de travail pour les femmes et pour les personnes âgées de moins de 18 ans, dans les fabriques, ateliers, etc., fut limité à un maximum de 60 heures par semaine. Rhode-Island abaissa le maximum d'heures par semaine, pour les femmes et pour les mineurs âgés de moins de 18 ans, dans les fabriques et ateliers, de 60 à 58 heures. L'Ohio limita le travail des persounes âgées de moins de 18 ans à 10 heures par jour et à 55 heures par semaine, et il fixa l'âge auquel les enfants peuvent être employés dans les fabriques, ateliers ou boutiques, à 14 ans au lieu de 13 comme auparavant. Les personnes au-dessous de 16 ans ne peuvent être employées dans les brasseries et autres établissements dans lesquels sont vendues des boissons alcooliques (Maryland) dans les élévateurs (Massachusetts) et auprès des machines dangereuses (Iowa).

(1) Pour un compte rendu plus détaillé de la législation du travail, voyez mon article : « *Die Amerikanische Arbeitergesetzgebung des Jahres* 1902 » dans le dernier numéro de l'*Archiv für Soziale Gesetzgebung*.

Une loi sur le *sweat-shop* fut promulguée dans le Maryland et un paiement mensuel (Maryland) et semi-mensuel (Kentucky) des salaires fut décrété pour certains genres de travaux.

Des lois sur les accidents industriels furent promulguées dans l'Etat de New-York, dans la Virginie, l'Ohio, Porto-Rico et le Maryland. Les quatre premières de ces lois sont calquées sur l'*Act* relatif à la responsabilité des employeurs promulgué en Angleterre en 1880. L'*Act* du Maryland constitue cependant le premier pas vers la reconnaissance du principe d'assurance tel qu'il est adopté dans les lois du continent ou dans les *Acts* anglais sur l'indemnité ouvrière, de 1897 et 1900. Ses dispositions les plus remarquables consistent en ce que la négligence des ouvriers blessés n'empêche pas le droit à l'indemnité, en ce que le paiement d'une certaine prime mensuelle à l'Etat exonère de toute responsabilité.

Une journée de travail de huit heures, pour les personnes travaillant dans les mines et dans certaines industries spécialement désignées, fut autorisée par un amendement à la Constitution de l'Etat du Colorado, et une journée de huit heures pour les ouvriers employés à des travaux publics fut adoptée en Californie. Un droit analogue résultant d'un amendement constitutionnel est sur le point d'être créé dans l'Etat de New-York. Dans la Louisiane et dans le Rhode-Island, la journée de dix heures fut adoptée pour les employés des chemins de fer urbains.

Trusts. — Les tentatives en vue de contrôler les combinaisons industrielles et les monopoles apparaissent clairement dans les lois contre les *trusts* du Mississipi et de la Caroline du Sud. La dernière de ces lois est celle qui a la plus large portée. Outre qu'elle prohibe toute combinaison par laquelle on se propose de faire la hausse ou la baisse dans le prix des denrées, elle déclare illicite le fait de vendre au-dessous du prix d'achat ou d'abandonner des articles fabriqués avec des matières premières produites ou extraites dans l'Etat, toutes les fois, que par cette vente ou par cet abandon on se propose d'exclure la concurrence ou de causer un préjudice pécuniaire aux concurrents. De plus, la loi interdit toutes associations au moyen desquelles on se propose de contrôler ou de restreindre le commerce de quelque denrée, ou dont le but est de mettre en interdit (*boycott*) quelque personne sous prétexte que cette personne n'est pas membre de cette association.

Institutions de répression et de droit criminel. — Les lois concernant l'anarchie et les complots contre les chefs d'Etat étrangers, lois qui ont été votées dans plusieurs Etats de l'Union, doivent être rattachées à l'assassinat du président Mac-Kinley. L'Etat de New-York a puni d'une amende de 5.000 dollars ou de dix années d'emprisonnement ou de ces deux peines cumulées, le fait de propager la doctrine d'après laquelle tout gouvernement organisé devrait être renversé par la violence, ou encore le fait de publier des théories anarchistes et d'assister à des réunions anarchistes. Une loi de New-Jersey considère comme un crime et punit d'une amende de 2.000 dollars au plus ou de 15 années de travaux forcés au plus le fait de faire l'apologie des révolutions violentes, ou le fait d'encourager les actes d'hostilité ou d'opposition contre n'importe quel gouvernement, ou encore de faire partie d'une société anarchiste ou de faire circuler des livres ou des pamphlets contenant des opinions anarchistes. Dans ce même Etat, la peine de mort ou l'emprisonnement perpétuel constitue la peine prononcée à raison de toute tentative en vue de tuer soit le Président, soit le Vice-Président ou n'importe quel membre du gouvernement des Etats-Unis, soit le gouverneur de n'importe quel Etat de l'Union, soit encore le chef du pouvoir exécutif ou l'héritier apparent ou présomptif de n'importe quel Etat étranger. Une loi de l'Ohio prononce la peine de mort pour le meurtre du Président, du Vice-Président ou

d'un ministre du Cabinet des Etats-Unis, ou pour le meurtre du Gouverneur ou du Vice-Gouverneur de n'importe quel Etat, possession ou territoire des Etats-Unis. En cas de tentative de meurtre sur la personne des fonctionnaires du gouvernement national qui viennent d'être mentionnés, la peine est celle de l'emprisonnement à perpétuité ; dans le cas où la tentative de meurtre a été commise sur la personne de fonctionnaires du gouvernement de l'Etat, le minimum de la peine est de 30 années d'emprisonnement. L'Iowa considère comme un crime de *félonie* passible d'un emprisonnement de 20 années au plus, le fait d'encourager le meurtre de n'importe quelle personne, que ce soit à l'intérieur ou en dehors de l'Etat.

Les criminels d'habitude, conformément à une loi de l'Iowa, doivent être condamnés à un emprisonnement d'au moins 25 ans lorsqu'ils sont convaincus de félonie. La criminalité résulte du fait d'une troisième condamnation après que le criminel a été déjà condamné deux fois auparavant par n'importe quelle cour fédérale ou d'Etat à une peine d'une durée d'au moins trois années chaque fois. D'un autre côté, l'Ohio a abrogé la loi prononçant des peines perpétuelles contre les criminels d'habitude.

Un amendement constitutionnel autorisant l'adoption de la sentence indéterminée et verbale fut adopté dans le Michigan. Le droit de l'Etat de New-York fut modifié de façon à permettre des sentences indéterminées dans tous les cas de félonie, à l'exception du meurtre ou du crime d'incendie, lorsque le maximum de l'emprisonnement excède 5 années, et lorsque le criminel est convaincu d'une première infraction. Une pareille sentence, néanmoins, ne doit pas contenir une condamnation inférieure à une année ou au minimum indiqué pour cette infraction particulière, sans pouvoir dépasser le maximum de la peine encourue. Un certain nombre de lois relatives aux jugements séparés et à la détention des jeunes délinquants ont été promulguées.

Législation fédérale. — Parmi les lois votées pendant la première session du 57e congrès (2 décembre 1901-1er juin 1902), nous devons signaler d'une manière speciale la loi (*Act*) établissant un Office permanent de recensement (*Census Office*), la loi abrogeant la *succession fédérale* (*federal inheritance*) et autres impôts de guerre, la loi sur l'exclusion des Chinois, une loi sur l'irrigation, la loi affectant des fonds à la construction du canal transisthmique, une loi concernant la commutation pour bonne conduite prononcée en faveur de personnes retenues dans les prisons fédérales, et une loi concernant le gouvernement des Iles Philippines.

Traités. — Parmi les traités promulgués durant la période embrassée par cette revue, il convient de citer le traité avec la Grande-Bretagne au sujet du canal interocéanique, le traité avec le Mexique relatif au Tribunal de La Haye, le traité à la suite de la contestation relative à ce qu'on a appelé « La Caisse pieuse des Californies » (*Pious Fund of the Californias*) et les traités d'extradition avec le Chili, la Bolivie, la Serbie, la Belgique et le Danemark.

CHARLES-HENRY HUBERICH
de la Faculté de droit de l'Université du Texas
(Austin).

(Traduit par M. SAVINIEN BOUYSSY).

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AOUT-SEPTEMBRE 1903)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. QUESTIONS POLITIQUES

Discours prononcé par *M. Loubet, président de la République* au déjeuner offert à Montélimar à la suite des manœuvres du Sud-Est (*J. O.*, 17 septembre, p. 5803).

« ... vœu de la République, qui est d'avoir une armée instruite, disciplinée et forte, parce que c'est le meilleur moyen d'avoir la paix en augmentant encore les sympathies des nations, qui se rapprochent volontiers des forts, qu'elles respectent, et rarement des faibles, dont l'amitié et le concours sont inutiles ».

RELATIONS INTERNATIONALES

Circulaire du ministre du commerce du 20 août 1903, relative à l'enregistrement des *marques de fabrique et de commerce* au bureau international de Berne (*J. O.*, 22 août, p. 5386).

La circulaire indique les modifications que le décret du 20 mai 1903 a apportées aux formalités à remplir pour obtenir l'enregistrement des marques de fabrique ou de commerce au bureau international de Berne.

Mais elle renferme aussi les indications les plus étendues sur les actes additionnels du 14 décembre 1900 intervenus à la suite de la Conférence de l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle tenue à Bruxelles Ces actes additionnels ont été consacrés par les lois du 13 décembre 1901 et 15 avril 1902, promulguées en France par les décrets des 24 et 26 août 1902, et ils sont entrés en vigueur le 14 septembre de la même année. — Le texte de la Convention de Paris du 20 mars 1883 et celui de l'arrangement de Madrid du 14 avril 1891 sont reproduits avec les modifications qu'ils ont subies.

Italie. — Arrêté du ministre de l'agriculture du 1er septembre 1903 autorisant sous certaines conditions l'importation en France d'*animaux de l'espèce bovine* provenant d' — (*J. O.*, 2 septembre, p 5537).

Jamaïque. — Décret du 19 septembre 1903 portant promulgation de la *convention commerciale* relative à la — signée le 8 août 1902, entre la France et la Grande-Bretagne (*J. O.*, 22 septembre, p. 5898).

Bénéfice des taxes de douane les plus réduites pour certaines denrées coloniales de consommation de la Jamaïque et pour les produits naturels et fabriqués de la France, de l'Algérie et des colonies et protectorats

Venezuela. — Décret du 23 août 1903 portant promulgation de la *convention de commerce et de navigation* signée le 19 février 1902, entre la France et les Etats-Unis du — (*J. O.*, 28 août, p. 5481).

Traitement de la nation la plus favorisée en ce qui touche l'établissement des nationaux, ainsi qu'en matière de commerce et de navigation, tant pour l'importation, l'exportation et le transit, et en général tout ce qui concerne les droits de douane et les opérations commerciales que pour l'exercice du commerce ou des industries ou pour le payement des taxes qui s'y rapportent.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Arrêté du ministre du commerce du 11 août 1903, relatif aux demandes, descriptions et dessins, à la délivrance et à l'impression des *brevets d'invention* (*J. O.*, 15 août, p. 5250).

Décret du 7 août 1903 modifiant celui du 21 mai 1898 relatif à la création de *conseillers du commerce extérieur* de la France (*J. O.*, 16-17 août, p. 5268).

Décret du 19 septembre 1903 modifiant le décret du 19 mai 1873 relatif au *pétrole* et à ses dérivés (*J. O.*, 24 septembre, p. 5931).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Décret du 14 août 1903 modifiant des rubriques dans la nomenclature des industries admises à bénéficier des tolérances prévues par la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes* dans les établissements industriels (*J. O.*, 16 septembre, p. 5785).

Rapport de la Commission supérieure du travail dans l'industrie sur l'application, pendant l'année 1902, de la loi du 2 novembre 1892 relative à la *protection du travail dans l'industrie* (*J. O.*, 26 septembre, p. 5975).

Augmentation de visites en 1902 sur 1901 est de 3.248. Le total du personnel rencontré dépasse de 72.630 celui de 1901. Le nombre des procès-verbaux dressés est de 2.478.

Le rapport signale les difficultés que l'interprétation judiciaire de textes insuffisants apporte à l'application des mesures d'inspection.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Rapport au président de la République présentant le compte général de l'administration de la *justice criminelle* en France, en Algérie et en Tunisie en 1901 (*J. O.*, 13 août, p. 5214).

Le nombre des accusations soumises en 1901 aux cours d'assises a diminué de 200. Les accusations concernant la fabrication et l'émission de fausse monnaie progressent constamment.

Il y a diminution aussi sur les affaires jugées par les tribunaux correctionnels. Il y a diminution sensible et progressive de presque tous les délits portant atteinte à la propriété. La proportion est de 87 0/0 hommes et 13 0/0 femmes.

Le nombre des récidivistes s'est légèrement accru tout en restant inférieur à la moyenne des cinq dernières années.

La proportion des mises en liberté provisoire est de 7 0/0, en augmentation sur les chiffres des périodes antérieures.

Les résultats d'ensemble de la criminalité en Algérie sont satisfaisants.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 15 août 1903 (rapport du ministre de la justice) concernant le tarif des *frais et dépens* devant les tribunaux de première instance et les cours d'appel (*J. O.*, 20 août, p. 5353). — Errata (*J. O.*, 28 août, p 5481 ; 1er septembre, p. 5537).

Le décret comprend 107 articles.

Le principe fondamental du nouveau tarif est l'allocation aux avoués d'un émolument proportionnel à l'intérêt pécuniaire des procès ou à l'importance de la procédure engagée.

Le tarif est unifié pour tout le territoire et la distinction des avoués par classe est abolie.

Les ventes judiciaires de moins de 500 francs sont affranchies de tout émolument.

Pour les avoués d'appel, les affaires civiles et les affaires commerciales sont assimilées au point de vue des émoluments.

Rapport du ministre des colonies du 22 septembre 1903 sur la *rélégation* en 1902 (*J. O.*, 24 septembre, p. 5933).

Renseignements sur les effectifs, l'alimentation, l'état sanitaire, le régime disciplinaire, l'utilisation de la main-d'œuvre, les concessions agricoles, etc.

Le service de la rélégation a coûte en 1902 à l'Etat 2 941.000 francs. L'entretien d'un rélégué revient à 400 francs en Nouvelle-Calédonie, à 500 francs à la Guyane.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 4 août 1903, réglementant le commerce des *produits cupriques anticryptogamiques* (*J. O.*, 7 août. p. 5097).

Le vendeur doit faire connaître à l'acheteur sur le bulletin de vente et sur la facture la teneur en cuivre pur par 100 kilogrammes.

Décret du 19 août 1903 portant règlement d'administration publique sur l'application des articles 18 à 22 de la loi de finances du 31 mars 1903 relatifs au régime applicable aux *bouilleurs de cru* (*J. O*, 24 août, p. 5417). – Errata (*J. O*, 25 août, p. 5434).

Décret du 19 août 1903 portant règlement d'administration publique sur l'application des articles 12 à 17 et 26 de la loi de finances du 31 mars 1903 relatifs au contrôle des *alambics* chez les fabricants (*J. O.*, 24 août, p. 5420).

Décret du 21 août 1903 portant règlement d'administration publique, en exé-

cution de l'article 7 de la loi du 28 janvier 1903, et relatif au *sucrage des vendanges* (*J. O.*, 26 août, p. 5449).

Ce décret, rendu en exécution de l'article 7 de la loi du 28 janvier 1903 sur les sucres et pour son application, réglemente les formalités et conditions exigées pour le sucrage des vendanges en première cuvée et pour la fabrication des vins de sucre pour la consommation familiale.

Arrêté du ministre de l'agriculture du 25 juillet 1903, relatif à l'intervention de l'Etat en matière d'études, de travaux, d'honoraires, et de frais de déplacement dans les travaux d'améliorations agricoles effectuées pour le compte des particuliers, des associations, des communes, des départements ou de l'Etat (*J. O.*, 28 août, p. 5482).

L'arrêté pose le principe que des subventions peuvent être accordées sur les fonds du ministère de l'agriculture, soit pour l'étude, soit pour l'exécution de travaux d'améliorations agricoles permanentes lorsque l'objet de l'entreprise d'amélioration présente un intérêt d'ordre général de nature à justifier le concours de l'Etat. Ces travaux peuvent d'ailleurs concerner aussi bien les particuliers que les associations, les communes, les départements ou l'Etat.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 31 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif au régime disciplinaire des établissements de *travaux forcés* aux colonies (*J. O.*, 5 août, p. 5072).

Le décret permet aux condamnés aux travaux forcés d'adresser leurs demandes et réclamations, par plis fermés, soit aux autorités administratives ou judiciaires de la colonie, soit aux ministres des colonies et de la justice.

Rapport du ministre des colonies au président de la République relatif à la réorganisation du service médical dans les services coloniaux des ports de commerce de France (*J. O.*, 6 août, p. 5083).

A défaut de candidats civils le service médical (visite des fonctionnaires ou agents coloniaux en instance pour obtenir un congé de convalescence) sera assuré dans les ports du Havre, de Nantes, de Bordeaux, de Marseille par les officiers du service de santé des troupes coloniales qui pourraient y être détachées.

Décret du 7 août 1903 (rapport du ministre des colonies) appliquant aux colonies l'article 58 de la loi de finances du 30 mars 1902 (*privilège du Trésor*) en matière de contributions directes et assimilées municipales (*J. O.*, 20 août, p. 5362).

Décret du 9 août 1903 (rapport du ministre des colonies) concédant la *médaille coloniale* aux fonctionnaires civils qui ont séjourné en 1901-1902 dans la région du Tchad (*J. O.*, 14 août, p. 5235).

Décret du 9 août 1903 (rapport du ministre des colonies) portant addition d'un emploi au tableau des emplois annexés au *décret du 29 mai* 1902 (*J. O.*, 14 août, p. 5235).

Décret du 21 août 1903 (rapport du ministre des colonies) appliquant aux colonies les dispositions de la *convention de Bruxelles* relative au régime des sucres (*J. O.*, 28 août, p. 5484).

Algérie. — Décret du 9 août 1903 (rapport du ministre de la justice) relatif à l'organisation des *tribunaux répressifs* indigènes en — (*J. O.*, 21 août, p. 5369).

Les innovations principales portent sur le choix et la nomination des membres des tribunaux, sur la compétence *ratione materiæ* et *ratione personæ* qui a été plus exactement précisée et définie, sur les droits de l'inculpé qui sont fortifiés, sur la révision qui est enlevée à la Cour d'Alger et transférée à la Cour de cassation.

Décret du 13 août 1903 modifiant le montant du *droit de visite* pour les moutons et agneaux expédiés des ports, — pour l'exportation (*J. O.*, 9 septembre, p. 5668).

Décret du 15 août 1903 modifiant le tarif de l'*octroi de mer* en — (*J. O.*, 25 août, p. 5433).

Sucres et produits sucrés.

Décret du 15 août 1903 créant un quatrième emploi de conseiller rapporteur près le *Conseil de gouvernement* de l'— (*J. O.*, 10 septembre, p. 5682).

Décret du 21 septembre 1903 rendant exécutoire en — les dispositions de l'art. 7 de la loi du 28 janvier 1903 sur le *sucrage des vins* (*J. O.*, 24 septembre, p. 5930).

Décret du 21 septembre 1903 réorganisant les *consistoires algériens* (*J. O.*, 27 septembre, p. 6001).

Les consistoires de départements sont supprimés et remplacés par des consistoires d'arrondissements.

Un contrôle de l'emploi des droits et taxes perçus par les communautés et consistoires est établi.

La gestion des deniers des communautés israélites est dévolue de plein droit aux receveurs des contributions diverses.

Cochinchine. — Décret du 17 septembre 1903 (rapport du ministre des colonies) rendant applicable à la — la loi du 6 août 1901 relative aux *caisses d'épargne* (*J. O.*, 26 septembre, p. 5971).

Congo. — Décret du 13 août 1903 promulguant la *convention télégraphique* signée à Bruxelles, le 23 juin 1903, entre la France et l'Etat indépendant du — (*J. O.*, 19 août, p. 5337).

Décret du 21 août 1903 (rapport du ministre des colonies) portant réglementation de l'introduction et de la vente des *armes à feu* et des munitions au — français (*J. O.*, 27 août, p. 5467).

Il est apporté quelques modifications pour le Congo, au point de vue des pénalités, aux décrets du 30 décembre 1903 et du 4 mai 1903 applicables au Sénégal et au Congo.

Guadeloupe. — Décret du 3 septembre 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le tarif des douanes de la — (*J. O.*, 9 septembre, p. 5668).

Décret du 13 septembre 1903 (rapport du ministre des colonies) retirant de la circulation à la — les *bons de caisse en papier* (*J. O.*, 25 septembre, p. 5954).

Ces bons sont remplacés par des jetons de nickel.

Indo-Chine. — Décret du 3 juin 1903 modifiant le chapitre 28 du tableau annexé au décret du 29 décembre 1898 portant modifications du tarif douanier de l' — (*J. O.*, 8 août, p. 5115).

Décret du 3 juin 1903 (rapport du ministre des colonies) fixant le tarif des *droits de douane* à percevoir sur les produits exportés de l' — (*J. O.*, 19 août, p. 5340).

Madagascar. — Décret du 31 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) conférant aux gradés de la *garde régionale* de — les fonctions d'officiers de police judiciaire (*J. O.*, 7 août, p. 5101).

La garde régionale est la force de police de Madagascar. Les gradés sont investis par ce décret des fonctions d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur de la République.

Décret du 10 septembre 1903 (rapport du ministre des colonies) portant création et organisation d'un *service vétérinaire* à — (*J. O.*, 18 septembre, p. 5818).

Ce service est chargé : 1° de la police sanitaire des animaux ; 2° de l'étude de toutes les questions se rattachant à l'élevage du bétail.

Décret du 19 septembre 1903 (rapport du ministre des colonies) interdisant l'*exportation des vaches et des génisses* hors de la colonie de — et dépendances jusqu'au 31 décembre 1904 (*J. O.*, 20 septembre, p. 5870).

Martinique. — Décret du 30 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) créant au tribunal de première instance de Fort-de-France un emploi de substitut et deux emplois de juge suppléant (*J. O.*, 19 août, p. 5339).

Martinique, Indo-Chine, Océanie. — Décrets du 21 août 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant, en ce qui concerne les *sucres*, le tarif spécial des douanes à la — en — et dans les établissements français de l' — (*J. O.*, 28 août, p. 5484).

Iles Saint-Pierre et Miquelon. — Décret du 31 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) rendant applicable le deuxième paragraphe de l'article 8 de la *loi du 9 avril* 1881 (*J. O.*, 5 août, p. 5071).

Il s'agit de la possibilité pour les déposants de la Caisse d'épargne d'effectuer leurs versements en une ou plusieurs fois.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER

RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 31 juillet 1903 constituant en entrepôt réel des douanes les locaux affectés, au Grand Palais des Champs-Elysées, à l'*exposition internationale d'hygiène, de sport et de secours aux blessés* (*J. O.*, 6 août, p. 5081).

Décret du 22 août 1903 constituant les locaux de l'*exposition internationale de l'automobile, du cycle et des sports* en entrepôt réel des douanes (*J. O.*, 27 août, p. 5465).

Loi du 31 juillet 1903 modifiant le *tarif général des douanes* (*J. O.*, 10 août, p. 5145).

La modification porte sur les tarifs d'entrée des animaux de l'espèce bovine, ovine et porcine.

Décret du 9 août 1903 portant règlement d'administration publique pour l'application de la taxe des *huiles minérales* brutes entrant en raffinerie (*J. O.*, 13 août, p. 5210) — Erratum (*J. O.*, 28 août, p. 5482).

Décret du 9 août 1903 relatif à l'admission temporaire des *brisures de riz* destinées à être converties en amidon et en farine pour l'exportation (*J. O.*, 16 août, p. 5268).

Décret du 12 août 1903 fixant le prix de vente pour l'exportation de la *poudre de chasse* pyroxilée T (*J. O.*, 18 août, p. 5314).

Décret du 14 août 1903, relatif aux cautionnements déposés en garantie des bons créés par l'article 8 de la loi du 7 avril 1897 pour les *sucres* placés en entrepôt et destinés, antérieurement au 1er septembre 1903, à l'exportation (*J. O.*, 18 août, p. 5314).

Décret du 9 septembre 1903 fixant le prix de vente des *explosifs de mine* (*J. O*, 12 septembre, p. 5715).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Arrêté du ministre de la marine du 4 août 1903, modifiant l'arrêté du 21 janvier 1899 sur l'embarquement des *officiers mécaniciens* (*J O.*, 5 août, p. 5068).

Décret du 25 juillet 1903 (rapport du ministre de la guerre) complétant la liste des emplois réservés aux *anciens sous-officiers* (*J. O.*, 7 août, p 5097).

Emploi ajouté : adjoint au bibliothécaire dans les écoles militaires.

Décret du 4 août 1903 (rapport du ministre de la marine) supprimant la *grande tenue* pour les officiers des différents corps de la marine (*J. O.*, 7 août, p. 5098).

La grande tenue est maintenue pour les officiers généraux et hauts fonctionnaires de la marine seulement.

Décret du 5 août 1903 (rapport du ministre de la marine) réduisant le nombre des *prisons maritimes* (*J. O*, 14 août, p. 5236).

Ces prisons ont pour siège les ports de Cherbourg, Brest et Toulon.

Instruction du ministre de la guerre relative à l'application de la *loi du 8 avril* 1903 (nomination au grade de brigadier ou caporal, après 4 mois de service, des militaires qui auront justifié avoir acquis avant l'incorporation certaines aptitudes) (*J. O.*, 21 août, p. 5373).

Décret du 19 août 1903 (rapport du ministre de la marine) étendant aux *dépôts des équipages de la flotte* les dispositions du décret du 24 décembre 1902

supprimant les compagnies, au point de vue administratif, à bord des bâtiments de l'Etat et dans les services à terre (*J. O.*, 22 août, p 5392).

Circulaire du ministre de la marine du 24 août 1903 relative à la *liste d'embarquement* (*J. O.*, 25 août, p. 5436).

Circulaire du ministre de la marine du 24 août 1903, relative à la *main-d'œuvre en régie* dans les comptes des travaux (*J. O.*, 26 août, p. 5451).

Décret du 23 août 1903 (rapport du ministre de la guerre) modifiant l'article 21 de l'ordonnance du 2 juillet 1831 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi sur les *pensions de l'armée de terre* (*J. O.*, 29 août, p. 5497).

L'ordonnance du 2 juillet 1831 est modifiée en faveur de la veuve d'un militaire mort de blessures en service commandé lorsque le décès survient après que le blessé a obtenu guérison suffisante pour reprendre son service ou une année révolue après la blessure. Moyennant certaines formalités à remplir la veuve peut conserver le droit à la pension même si le décès est survenu après l'année à compter du jour de la blessure, pourvu qu'il soit établi que cette blessure a été la cause directe de la mort.

Arrêté du 31 août 1903 réglementant le concours pour l'emploi d'administrateur stagiaire de l'*inscription maritime* (*J. O.*, 3 septembre, p 5571).

Le concours ne comprend que des compositions écrites, au nombre de sept.

Décret du 11 septembre 1903 modifiant l'article 13 du décret du 20 mai 1901, relatif à l'organisation du corps des officiers d'administration du service d'*état-major* (*J. O.*, 16 septembre, p. 5785).

Circulaire du ministre de la marine du 16 septembre 1903 relative à l'attribution du brevet d'*officier interprète* aux officiers de réserve (*J. O.*, 17 septembre, p. 5802).

Rapport du 31 août au ministre de la guerre par le président de la commission de classement pour les emplois réservés aux *anciens sous-officiers* (*J. O.*, 18 septembre, p 5834).

Il a été nommé, en 1901, 772 sous-officiers.

Décret du 19 septembre 1903 (rapport du ministre de la marine) modifiant le décret du 31 janvier 1902 réorganisant les *services du ministère de la marine* (*J. O.*, 23 septembre, p 5917).

Décret du 19 septembre 1903 (rapport du ministre de la marine) modifiant le décret du 30 avril 1897 et l'arrêté du 5 juin 1897 sur l'*embarquement au choix*. — Arrêté et circulaire du ministre de même date (*J. O.*, 23 septembre, p. 5916).

Il s'agit des officiers mariniers, quartiers-maîtres et marins.

Décret du 19 septembre 1903 (rapport du ministre de la marine) supprimant les *états de prévisions* (*J. O.*, 24 septembre, p. 5932).

Le rapport du ministre constate que ces écritures sont considérées comme inutiles par tous les services techniques.

Décrets du 19 septembre 1903 (rapport du ministre de la guerre) portant réorganisation de l'*infanterie coloniale* (*J. O.*, 29 septembre, p. 6025) et de l'*artillerie coloniale*, (p. 6035)

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 8 août 1903 modifiant l'arrêté du 18 janvier 1887 sur les *bourses d'enseignement primaire supérieur*, le concours d'admission aux écoles normales et le certificat d'études primaires élémentaires (*J. O.*, 9 août, p. 5131).

Modifications des articles 47, 48, 89, 256 et 257 de l'arrêté du 18 janvier 1887.

Décret du 4 août 1903 modifiant le décret du 18 janvier 1887 relatif à l'*enseignement primaire* (*J. O.*, 11 août, p. 5162).

Modifications des articles 133, 114 et 117 du décret du 18 janvier 1887.

Rapport au ministre de l'instruction publique sur les opérations de l'établis-

sement de la réunion des *musées nationaux* pendant l'exercice 1902 (*J. O.*, 13 août, p. 5219).

Rapport au ministre de l'instruction publique sur les résultats du concours ouverts entre les élèves de troisième année des *Facultés et écoles de droit* de l'Etat (*J. O.*, 30 septembre, p. 6062).

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 21 septembre 1903 relatif à la *destruction des rats* à bord des navires (*J. O.*, 23 septembre, p. 5913).

La destruction des rats est obligatoire pour toutes les provenances de pays contaminés ou suspects de peste, soit en cours de traversée, soit à l'arrivée avant le déchargement.

Les infractions sont passibles des pénalités édictées par l'article 14 de la loi du 3 mars 1822.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 19 juillet 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant la solde de parité de certains *agents des ponts et chaussées et des mines* (*J. O.*, 6 août, p. 5083).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 19 septembre 1903 modifiant l'article 1er du décret du 29 octobre 1899 en ce qui concerne les services rattachés au cabinet du sous-secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes (*J. O.*, 22 septembre, p. 5899).

Décret du 22 août 1903 relatif aux communications des abonnés au *téléphone* par les lignes téléphoniques urbaines ou interurbaines en dehors des heures normales d'ouverture des bureaux (*J. O.*, 30 août, p. 5518).

Décret du 19 septembre 1903 modifiant l'article 11 du décret du 29 octobre 1899 sur les peines disciplinaires aux *agents et sous-agents des postes et des télégraphes* (*J. O.*, 22 septembre, p. 5899).

Inde portugaise. — Décret du 17 septembre 1903 fixant les taxes d'affranchissement et d'assurance des *colis postaux* à destination de l' — (*J. O.*, 22 septembre, p. 5899).

Monténégro. — Notification au gouvernement de la République de l'adhésion du — à l'arrangement international conclu à Washington, le 15 juin 1897, concernant l'*échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarées* (*J. O.*, 6 août, p. 5081).

Décret du 13 septembre 1903 étendant le service des *colis postaux* grevés de remboursement aux relations avec le — (*J. O.*, 23 septembre, p. 5914).

Nigeria du Sud. — Décret du 19 septembre 1903 fixant les taxes à percevoir pour les *correspondances* échangées avec le protectorat britannique de la — (*J. O.*, 22 septembre, p. 5900).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par *M. Combes, ministre de l'intérieur*, à la séance de clôture du congrès des Amicales des instituteurs et institutrices de Marseille (*J. O.*, 10 août, p. 5146).

Discours prononcé par *M. Combes, ministre de l'intérieur*, au banquet des comités démocratiques des Bouches-du-Rhône, à Marseille (*J. O.*, 11 août, p. 5165).

Déclarations politiques sur l'application de la loi de 1901 aux congrégations.

Discours de *M. Chaumié, ministre de l'instruction publique*, à la distribution des prix aux élèves du Conservatoire (*J. O.*, 14 août, p. 5237).

Discours prononcé par *M. Combes, ministre de l'intérieur*, aux obsèques des victimes de la catastrophe du Métropolitain (*J. O.*, 16 août, p. 5268).

Discours prononcé à Saintes par *M. Combes, ministre de l'intérieur*, le 23 août 1903, à l'inauguration de la ligne de tramway de Saintes à Saint-Porchaire (*J. O.*, 27 août, p 5468).

Déclarations sur la réglementation du privilège des bouilleurs de cru et sur la politique du cabinet.

Dicsours prononcé le 13 septembre par *M. Chaumié, ministre de l'instruction publique*, à l'inauguration du monument de Renan (*J. O.*, 14 septembre, p. 5758).

Discours prononcé le 13 septembre par *M. Combes, ministre de l'intérieur*, au banquet démocratique de Tréguier, à l'occasion de l'inauguration du monument de Renan (*J. O.*, 15 septembre, p. 5773).

Déclarations sur la politique du ministère.

Discours prononcé le 27 septembre 1903 par *M. Pelletan, ministre de la marine*, à l'inauguration du monument élevé à l'amiral Jaurès, à Graulhet (*J. O.*, 29 septembre, p. 6048).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Μακεδονικὴ κρισις. — Α' Κομιτᾶται καὶ δυνάμεις (1901-1903). — Β' Μεταρρύθμισις, Μακεδονία καὶ Ἑλλὰς' ὑπὸ Γνασίου Μακεδνου, Ἀθήνησιν, 1903.

La crise macédonienne : 1. *Les comités révolutionnaires et les puissances*, 1901-1903 ; 2. *Les réformes, la Macédoine et la Grèce*, par Gnasios Macednos (pseudonyme). Athènes, 1903.

Ces deux brochures, œuvres d'un ancien ministre des affaires étrangères du royaume de Grèce, constituent un exposé de la question macédonienne au point de vue grec. Ce point de vue n'est pas ignoré en France, où le rapprochement du gouvernement hellénique avec la Turquie, en haine de l'élément bulgare, causa naguère quelque émoi. Ce qui est moins connu, ce sont les motifs qui ont déterminé l'attitude de la Grèce. D'après l'auteur, on se trompe en considérant la question macédonienne uniquement comme une antithèse entre les éléments chrétien et musulman ; le véritable antagonisme existerait entre populations chrétiennes de races différentes, et surtout entre Grecs et Bulgares. Dans ce système, l'action des comités, qui a pour but, en déchaînant l'anarchie, de forcer l'intervention des puissances, aurait pour moyens l'extermination des populations grecques tout autant que la lutte contre les Turcs La solution proposée par l'auteur consiste, une fois la révolte domptée, à diviser la Macédoine actuelle, plus étendue au Nord que la Macédoine historique, en deux circonscriptions contenant chacune une population compacte de même race. En raison du point de vue particulier de l'auteur, ces brochures mériteraient d'être traduites.

Charles et Raymond Pety de Thozée. — Théories sur la colonisation au xixe siècle et le rôle de l'état dans le développement des colonies. Bruxelles, 1902, Hayez, in-4°, 863 pages.

Cet ouvrage considérable est un mémoire couronné par l'Académie royale de Belgique. A propos de chacun des pays colonisateurs il renferme une partie générale et une partie spéciale consacrée aux diverses colonies. Le système néerlandais est exposé avec une grande ampleur. L'ouvrage se termine par une partie théorique où les questions de l'émigration et de la colonisation sont traitées avec une grande hauteur de vues. Signalons que la partie bibliographique est particulièrement soignée.

A. Souchon. — Les Cartells de l'agriculture en Allemagne. Paris, 1903, Colin, in-8, 351 p. Prix : 4 fr.

Avec sa précision, son élégance de style, sa clarté habituelles, M. Souchon nous fait connaître les formes nouvelles de vente des produits agricoles qui s'introduisent en Allemagne. Le texte des règlements ou traités relatifs à ces ententes entre producteurs est donné dans de longs appendices.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

CHEMINS DE FER D'ORLÉANS

Billets d'Aller et Retour de Famille

POUR les STATIONS THERMALES et HIVERNALES des PYRÉNÉES

ET DU GOLFE DE GASCOGNE

Arcachon, Biarritz, Dax, Pau, Salies-de-Béarn, etc.

TARIF SPÉCIAL **G. V. n° 106** (Orléans)

Des billets d'aller et retour de famille, de 1re, de 2e et de 3e classes, sont délivrés, toute l'année, à toutes les stations du réseau d'Orléans, pour :

Agde (le Grau), **Alet, Amélie-les-Bains, Arcachon. Argelès-Gazost, Argelès sur-Mer, Arles-sur-Tech** (la Preste), **Arreau-Cadéac** (Vielle-Aure), **Ax-les-Thermes, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Balaruc les-Bains, Banyuls-sur-Mer, Barbotan, Biarritz, Boulou-Perthus** (le), **Cambo-les-Bains, Capvern, Cauterets, Collioure, Couiza-Montazels** (Rennes-les-Bains), **Dax, Espéraza** (Campagne-les-Bains), **Gamarde, Grenade-sur-l'Adour** (Eugénie-les Bains), **Guéthary** (halte), **Gujan-Mestras, Hendaye, Labenne** (Capbreton), **Labouheyre** (Mimizan), **Laluque** (Préchacq-les-Bains), **Lamalou-les-Bains, Larunx-Eaux-Bonnes** (Eaux-Chaudes), **Leucate** (La Franqui), **Lourdes, Loures-Barbazan, Merignac Saint-Beat** (Lez, Val d'Aran), **Nouvelle** (la), **Oloron-Sainte-Marie** (Saint-Christau), **Pau, Pierrefitte-Nestalas** (Barèges, Luz, Saint-Sauveur), **Port-Vendres, Prades** (Molitg), **Quillan** (Ginoles, Carcanières, Escouloubre, Usson-les-Bains), **Saint-Flour** (Chaudesaigues), **Saint-Gaudens** (Encausse, Gantiès), **Saint-Girons** (Audinac, Aulus), **Saint-Jean-de-Luz, Saléchan** (Sainte-Marie. Siradan), **Salies-de-Béarn, Salies-du-Salat, Ussat-les-Bains** et **Villefranche-de-Conflent** (le Vernet, Thuès, les Escaldas, Graüs-de-Canaveilles).

Avec les réductions suivantes, calculées sur les prix du Tarif général d'après la distance parcourue, sous réserve que cette distance, aller et retour compris, sera d'au moins 300 kilomètres.

Pour une famille de	2	personnes.	20 %
—	3	—	25 %
—	4	—	30 %
—	5	—	35 %
—	6	— ou plus . .	40 %

Durée de la validité : 33 jours, non compris les jours de départ et d'arrivée.

VOYAGES DANS LES PYRÉNÉES

TARIF **G. V. n° 105** (Orléans)

La Compagnie d'Orléans délivre toute l'année des Billets d'excursions comportant les trois itinéraires ci-après, permettant de visiter le Centre de la France et les stations balnéaires des Pyrénées et du golfe de Gascogne.

1er Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont de-Marsan, Tarbes, Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Pierrefitte-Nestalas, Pau, Bayonne, Bordeaux, Paris.

2e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

3e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Dax, Bayonne, Pau, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

DURÉE DE VALIDITÉ : 30 JOURS (non compris le jour du départ).

Prix des billets : 1re classe : **163 fr. 50** ; — 2e classe : **122 fr. 50.**

La durée de validité de ces billets peut être prolongée d'une, deux ou trois périodes successives de 10 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 % des prix ci-dessus.

BILLETS POUR PARCOURS SUPPLÉMENTAIRES

NON COMPRIS DANS LES ITINÉRAIRES DES BILLETS DES VOYAGES CIRCULAIRES CI-DESSUS

Il est délivré de toute station des réseaux de l'Orléans et du Midi, pour une autre station de ces réseaux située sur l'itinéraire des billets d'excursions, ou inversement, des billets **d'Aller et Retour** de 1re et de 2e classe, avec réduction de 25 % en 1re classe et de 20 % en 2e classe sur le double du prix ordinaire des places.

Bagages non accompagnés. — Les sept grands réseaux de chemins de fer français ont mis à l'essai, depuis deux ans, un tarif permettant l'expédition, à titre de bagages, des objets non accompagnés qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Ces dispositions permettent aux voyageurs (touristes, bicyclistes, automobilistes, etc.) de se faire adresser à l'avance, dans les gares de leur itinéraire, ceux de leurs bagages dont ils n'ont pas jugé nécessaire de se faire accompagner.

La faveur avec laquelle cette innovation a été accueillie du public a engagé les Compagnies à maintenir ce tarif à titre définitif.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Billets d'aller et retour

Pour les stations thermales et hivernales des Pyrénées

Toutes les gares du Réseau de l'Etat délivrent, pendant toute l'année, des billets d'aller et retour, individuels ou de famille, à destination des gares du Réseau du Midi desservant les stations thermales ou hivernales des Pyrénées (Pau, Cauterets, Luchon, Biarritz, etc...).

Les billets individuels comportent sur les prix du tarif général une réduction de 25 0/0 en première classe et de 20 0/0 en deuxième et troisième classe.

Les billets de famille ne sont délivrés que pour un trajet total d'aller et retour égal ou supérieur à 300 kilomètres. La réduction qu'ils comportent, par rapport au tarif général, varie entre 20 0/0 pour deux personnes et 40 0/0 pour six personnes et plus.

Les enfants de 3 à 7 ans paient demi-place.

Les deux sortes de billets sont valables 33 jours ; ils peuvent, à deux reprises, être prolongés de 30 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 0/0 du prix initial du billet.

Les billets individuels et les billets de famille doivent être demandés : les premiers, 3 jours ; les seconds, 4 jours, avant la date du départ.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Relations directes entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires

via La Pallice-Rochelle

Les Chemins de fer de l'État et la Compagnie de Navigation à vapeur du Pacifique ont organisé un service direct entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires par le port de La Pallice-Rochelle.

Tous les 15 jours, un train direct spécial faisant le trajet en 9 heures et comportant des voitures de toutes classes est mis en marche entre Paris-Montparnasse et La Pallice-Rochelle en correspondance avec les paquebots ; le départ de Paris-Montparnasse a lieu à 10 h. 40 du soir et l'arrivée à La Pallice-Rochelle (bassin à flot) à 7 h. 42 le lendemain matin. Des places de luxe (lits-toilette) sont mis à la disposition des voyageurs, sur leur demande, pour le trajet entre Paris et La Pallice-Rochelle.

CHEMIN DE FER DU NORD

PARIS-NORD A LONDRES

(*Viâ Calais ou Boulogne*)

Cinq services rapides quotidiens dans chaque sens (Voie la plus rapide).

Services officiels de la poste (*Viâ Calais*)

La gare de Paris-Nord située au centre des affaires est le point de départ de tous les Grands Express européens pour l'Angleterre, la Belgique, la Hollande, le Danemark, la Suède, la Norvège, l'Allemagne, la Russie, la Chine, le Japon, la Suisse, l'Italie, la Côte d'Azur, l'Egypte, les Indes et l'Australie.

Services rapides entre Paris, la Belgique, la Hollande, l'Allemagne, la Russie, le Danemark, la Suède et la Norvège

5	express	dans chaque sens	entre Paris et Bruxelles	Trajet en	4 h. 30
3	—	—	Paris et Amsterdam	—	9 h.
5	—	—	Paris et Cologne	—	8 h.
4	—	-	Paris et Francfort	—	12 h.
4	—	—	Paris et Berlin	—	18 h.
			Par le Nord-Express		16 h.
2	express	dans chaque sens	entre Paris et Saint-Pétersbourg	Trajet en	51 h.
			Par le Nord-Express, (bi-hebdomadaire)		46 h.
1	express	dans chaque sens	entre Paris et Moscou	Trajet en	62 h.
2	—	—	Paris et Copenhague	—	28 h.
2	—	—	Paris et Stockholm	—	43 h.
2	—	—	Paris et Christiania	—	49 h.

TRAINS DE LUXE

Toute l'année

Nord-Express. — Tous les jours entre Paris et Berlin avec continuation une fois par semaine de Berlin sur Varsovie et deux fois par semaine de Berlin sur Saint-Pétersbourg (A l'aller ce train est en correspondance à Liège avec l'Ostende-Vienne).

Péninsulaire-Express. — Une fois par semaine de Londres et Calais pour Turin, Alexandrie, Bologne, Brindisi.

(En correspondance à Brindisi avec le paquebot de la malle de l'Inde).

Calais-Marseille-Bombay-Express. — Une fois par semaine de Londres et Calais pour Marseille (Quai de la Joliette) en correspondance avec les paquebots de la Compagnie Péninsulaire et Orientale à destination de l'Egypte et des Indes.

L'hiver seulement

Calais-Méditerranée-Express. — De Londres et Calais pour Nice et Vintimille.

Train rapide quotidien entre Paris-Nord, Nice et Vintimille composé de voitures de 1re classe, lits-salon et sleeping-car.

L'été seulement

Engadine-Express. — De Londres et Calais pour Coire, Lucerne et Interlaken.

PARIS. — A. CHEVALIER-MARESCQ, imprimeur-gérant.

XXe. N° 6. Dixième Année. Novembre-Décembre 1903

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ETRANGER

PARAISSANT TOUS LES DEUX MOIS

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Le scrutin de liste graduelle, par **M. D. Giura.**
II. — Le système électoral de l'avenir. La représentation régionale, par **M. D. Müller.**
III. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions, par **M. E. Artur.**
IV. — Chronique coloniale, par **M. A. Girault.**
V. — Chronique politique, par **M. E. Holsoë** (Danemark).
VI. — Analyses et comptes rendus : J. Lameire, *1° Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit ; 2° Les occupations militaires en Italie pendant les guerres de Louis XIV*, par **M. A. de Lapradelle.**
VII. — Revue des périodiques : Périodiques anglais (*The economic Review*) par **M. G. Bourcart.**
VIII. — Variétés : *Les concours d'agrégation des Facultés de droit.*
IX. — Actes officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique.
XII. — Tables du tome XXe.

ABONNEMENT ANNUEL :

France... ..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50
La Livraison..... ..... 4 fr.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

d'une manière intensive et organique, ils puissent remplir leur office, qui est de les satisfaire, tout en les harmonisant entre eux selon un principe de raison et de justice.

Les différents systèmes proposés, soit pour rendre universel le droit de vote, soit pour le régler conformément aux tendances des diverses écoles et des partis divers, se sont montrés, dans la pratique, insuffisants ou incomplets. Ainsi que SCHAFFLE l'a démontré, même en concédant l'électorat à tous les citoyens, ce qu'on a appelé la *volonté générale* ne sera jamais représentée ; elle sera à peine celle de la dixième partie, par rapport à la totalité de ceux qui font partie du peuple. Et, assurément, en ne tenant pas compte des individus exclus comme incapables ou indignes, non plus que de ceux qui, de quelque façon que ce soit, s'abstiennent de voter, ou qui, enfin, forment la minorité (1), on trouvera que le principe de représentation doit être fondé sur de tout autres bases que celles qui sont inhérentes à la théorie de la souveraineté populaire. Car, tout au contraire, on pourrait prétendre que ce concept de volonté générale doit être compris dans un sens tout à fait relatif, et, par conséquent, ne peut être étendu à celui qui n'a pas la capacité, la puissance ou le désir de vouloir d'une façon ou d'une autre. Du reste, cela ne diminue en rien l'exactitude du principe proclamé par l'auteur précité, à savoir : que la représentation est un organe de sélection sociale pour la fonction qui lui est propre. Et il est nécessaire de bien prendre ce principe en considération si l'on veut reconstruire sur une base solide et sûre la théorie de la représentation. Maintenant, en ce qui concerne la procédure électorale pour la constitution des organes représentatifs, ceux-là sont dans le vrai, qui lui assignent la même importance, sinon même une importance plus grande que celle qu'a le droit de vote par rapport à la formation du corps électoral. Le fait est que, alors qu'il s'agit d'une fonction organique aussi essentielle pour l'existence de l'Etat libre —

(1) A propos des disproportions de votes entre majorité et minorité, et des graves incohérences dans les résultats du scrutin, voir la *Revue des Deux-Mondes* du 1er janvier 1900, qui renferme un remarquable article du comte GOBLET D'ALVIELLA sur la *Représentation proportionnelle et le Régime parlementaire* (pp. 37-65).

qu'il soit question des nécessités supérieures et universelles d'ordre politique, dans le sens strict de cette expression, ou de celles, inférieures et plus limitées, d'ordre administratif — il n'est pas moins vrai que les lois qui en gouvernent la consistance et le développement doivent être entièrement connexes entre elles afin d'éviter les tiraillements et les obstacles, et aussi la perte du temps, des énergies et des valeurs.

Un auteur distingué de notre temps, M. Charles Benoist (1), constate la nécessité d'organiser le suffrage universel d'après les groupements naturels de la société, afin que ce suffrage vive en conformité de la vie du peuple et pour elle ; autrement, avec le mode inorganique et amorphe qui existe actuellement, il devra inévitablement conduire à l'empoisonnement de la vie nationale et à l'anarchie. Mais le mode de procéder auquel M. Benoist veut avoir recours, ne nous paraît pas bien adapté à son but ; car, pour constituer sérieusement la représentation organique, il ne faut pas distinguer entre eux les divers groupes sociaux d'après l'extériorité de quelque rapport occasionnel dans l'ensemble de la vie civile. Une telle scission, outre qu'elle rendrait plus aiguës les dissidences et les luttes entre les divers groupes, est, de plus, arbitraire et irrationnelle, parce que, ne considérant qu'un seul des aspects multiples et complexes de la vie sociale, elle tend forcément à renfermer chaque électeur dans une caste d'intéressés.

Carlo Francesco Ferraris (2) arrive à une conclusion qui mérite un sérieux examen lorsque, reprenant une idée que Mario Pagano avait, déjà dans le siècle écoulé, proposée en lui donnant même une portée beaucoup plus ample, il déclare qu'on doit exiger pour l'éligibilité des conditions supérieures à celles qui sont requises pour l'électorat, sans que pour cela le principe de l'équivalence des suffrages soit détruit. Le célèbre juriste limite sa proposition au seul domaine administratif, « parce que, en ce qui concerne le suffrage politique, on s'appuie sur d'autres critères qui peuvent conseiller une

(1) *La crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel.* Paris, Firmin-Didot et Cie, 1897.

(2) *Electorat et Eligibilité dans la commune* dans les *Etudes juridiques* dédiées à François Schupfer. Turin, Roux frères, 1898, vol. III, p. 423-432.

conclusion différente ». Mais, si le principe énoncé est vrai, il n'y a nulle raison pour qu'il soit accepté pour l'éligibilité administrative et rejeté pour l'éligibilité politique, du moment que les bases sur lesquelles toutes deux s'appuient ont une assiette commune dans l'organisation de l'Etat. Par conséquent, tout au plus pourrait-on établir des règles différentes pour la détermination des conditions requises, dont, par exemple, celle de l'âge est presque généralement admise pour la fonction élective politique. En effet, celle-ci réclame un degré plus élevé de maturité et d'expérience, parce qu'il s'agit de sauvegarder les intérêts d'ordre universel, supérieur, et si intimement conjoints à la vie de l'Etat.

D'autre part, après avoir mis tout citoyen capable, sans distinction de groupe ou de classe sociale, en état de participer à l'exercice des pouvoirs publics, et défini seulement certaines conditions requises pour l'éligibilité et telles que tous puissent les remplir, il ne reste qu'à régler, d'une façon sérieuse et précise, le jeu de la fonction électorale, afin que, sans offenser les principes de liberté et d'égalité, on puisse opérer cette sélection d'organes auxquels seront confiés la garantie et le développement des multiformes énergies sociales.

Une première recherche, de très grande importance pour la valeur et la sincérité des élections, se rapporte à la délimitation de la sphère locale dans laquelle se déroulera la fonction électorale, sphère qui tendra à s'élargir ou à se restreindre selon qu'il s'agira d'une plus ou moins grande somme d'intérêts à protéger et à promouvoir, corrélativement à leur intensité spécifique et à leur importance. Ce que nous désignons sous le nom générique de circonscription électorale, n'est autre chose que la détermination de cette somme d'intérêts, qui, sans doute, considérés dans leur ensemble, ont entre eux des rapports de cohésion, mais cependant se différencient sous certains aspects, tous concourant du reste à la vie de l'organisme social. Il en résulte qu'il y aura lieu de bien peser les diverses contingences et modalités de caractère personnel et réel, politique et social, qui sont en jeu, pour délimiter ces

circonscriptions d'une façon donnée, sans violer le principe de l'équivalence des rapports entre les intérêts communs.

Les subdivisions qui, par aventure, peuvent être établies à l'intérieur d'une circonscription électorale, n'auraient aucune importance spéciale si elles se rapportaient seulement à une simple régularisation de la fonction électorale, laquelle, distribuée sur la base de sections, se manifesterait en totalité par le choix identique d'organes électifs communs ; mais elles en acquéreraient, au contraire, une très grande si, se fondant sur la base de subdivisions électorales spéciales, on procédait au choix distinct d'organes électifs qui, tout en étant communs, ont cependant une origine différente. Ces sections doivent donc répondre à de véritables nécessités organiques, déterminées par des conditions de droit et de fait réclamant une représentation spécifique particulière. De sorte que, même en admettant une certaine communauté d'intérêts pour lesquels l'exercice de la fonction électorale converge, en fin de compte, vers les mêmes fins directrices, il importe d'en assurer la réalisation au moyen d'organes spécifiques propres, qui soient cependant constitués plus librement et plus scrupuleusement.

Une seconde recherche, immédiatement connexe à la première, et, pour cette raison, de la plus grande importance, est celle du meilleur mode selon lequel la fonction électorale pourra se développer sans que ni son origine, ni son but s'en trouvent niés ou faussés. En d'autres termes, il faut rechercher et établir la méthode d'élection la plus sûre, dans laquelle, étant donné le fondement de la susdite fonction, le droit et l'exercice du suffrage ne subissent point de restrictions par le fait de règles empiriques ou d'expédients qui en troublent la sincérité, la liberté et l'égalité.

Nous omettons de faire ici mention des nobles efforts de tant d'écrivains qui ont fatigué leurs esprits à l'étude de ce difficile problème en donnant naissance à une riche et copieuse littérature. Désormais, chacun connaît les avantages et les défauts des divers systèmes auxquels on a eu et même on a encore recours aujourd'hui, avec de continuelles modifications, bien plus dans l'intention de favoriser et d'avantager des tendances

spéciales de groupes ou de classes sociales prédominantes, que par vraie nécessité d'ordre juridique. Et même lorsqu'on n'a point eu d'autre but que d'assurer l'exercice normal de la fonction électorale, tout esprit de parti mis à part, les défauts innés du système préféré ont jusqu'ici fait sentir leurs malfaisants effets en viciant la sincérité de la représentation. Pour parer à ces regrettables inconvénients on a, spécialement dans ces derniers temps, eu recours à l'accord synthétique de plusieurs systèmes d'élection, de façon qu'ils se pussent tempérer mutuellement et paralyser leurs funestes effets.

Ainsi a fait la Belgique pour les élections politiques dans la loi du 29 décembre 1899, et pour les élections communales, dans la loi du 12 septembre 1895, qui combine le vote *plural* avec le système des listes concurrentes en y introduisant la modification du *commun diviseur*, suggérée par M. D'HONDT.

C'est de principes analogues que s'était inspiré, quelque temps auparavant, le canton de Zug, lorsqu'il voulut opposer à de vieilles traditions conservatrices les tendances nouvelles créées par les idées démocratiques. En effet, l'ordonnance du 1er septembre 1894, à défaut de la loi prévue par l'art. 78 de la Constitution du 31 janvier de la même année, fixant la procédure de l'élection sur la base de la représentation proportionnelle, règle l'élection, au scrutin secret, de toutes les autorités et des fonctionnaires publics selon le système combiné de la concurrence des listes et du vote cumulatif. Dans ce but, les électeurs qui, aussitôt qu'ils forment un groupe de vingt personnes, peuvent présenter une liste de parti, doivent voter pour une des listes officiellement déposées avec faculté d'accumuler plusieurs de leurs suffrages sur le même nom. Aucun candidat porté sur une liste de présentation ne peut décliner sa candidature, ni être porté sur deux listes. Si le cas se présentait, il doit opter entre ces listes et, s'il ne le fait pas, on appelle le sort à en décider. S'il arrive que l'électeur vote pour un nombre de candidats inférieur au nombre à élire, les suffrages dont il n'a pas disposé sont attribués de droit par le bureau électoral aux candidats inscrits dans sa liste en suivant celle-ci du haut en bas et, s'il est nécessaire, de droite à gauche. Ainsi, l'attribution déterminée de la place que chaque nom occupe sur la liste, se résout, elle aussi, dans une application du vote cumulatif *ex officio*.

Les systèmes mixtes que nous venons de mentionner, ainsi que d'autres fondés sur des normes identiques n'ont produit aucun résultat satisfaisant, et c'est ce qui devait arriver malgré toutes les modifications possibles et malgré les améliorations qu'on a cherché à y introduire. En effet, se ressentant toujours de leurs vices respectifs d'origine, ils devaient fatalement en reproduire, en plus ou moins grande quantité, les mêmes lacunes, les mêmes déviations, les mêmes défauts. Le système du *commun diviseur* n'échappe pas à cette critique. Créé en 1878 par M. D'HONDT, professeur à l'université de Gand, puis exposé plus amplement par lui en 1882 dans la monographie qui a pour titre : *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, ce système est aujourd'hui appliqué dans la législation belge, ainsi que nous l'avons mentionné.

Il ne sera pas inopportun de rappeler ici quelques principes qui concernent la loi communale du 12 septembre 1895 pour les élections communales belges, où se trouve appliqué le système en question.

Alors qu'il y a plusieurs sièges à occuper et que la quotité légalement requise (1) n'est atteinte par aucune liste, ou bien si les listes qui l'ont atteinte ne se trouvent pas avoir ensemble réuni la moitié plus un de la totalité des votes, on admet à la répartition des sièges les listes les plus favorisées dont la somme des chiffres électoraux comprennent plus de la moitié des votes. La susdite répartition s'opère en attribuant à chaque liste autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois le nombre le plus bas de votes nécessaires à l'obtention d'un siège. A cette fin, on divise les chiffres électoraux des listes admises, par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et les sièges sont attribués proportionnellement aux quotients obtenus. Le plus haut

(1) Art. 44. Le nombre des bulletins contenant des suffrages valides en faveur d'une seule liste ou d'un ou plusieurs de ses candidats constitue le chiffre électoral de cette liste.

Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte.

Le bureau principal opère la répartition des sièges entre les listes dont le chiffre électoral atteint les quotités suivantes :

Un tiers des votes, s'il y a moins de quatre membres à élire ; le quart, s'il y a de quatre à six membres à élire; le cinquième, s'il y a de sept à douze membres à élire.

quotient confère le premier poste, le second quotient, le second poste et ainsi de suite jusqu'à ce que les sièges soient complétés. Les sièges déjà acquis en vertu de la majorité absolue par les candidats d'une liste doivent être déduits des postes qui seraient attribués à cette liste à raison des quotients. Si une liste vient à obtenir plus de sièges que ne lui en alloue la répartition proportionnelle, les sièges disponibles seront distribués entre les autres listes, selon les règles indiquées ci-dessus. Dans le cas où un siège reviendrait, à titre égal, à plusieurs listes, il sera attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé et, en cas de parité de chiffre, à la liste portant le nom du candidat dont l'élection est en question et qui a obtenu le plus grand nombre de votes.

Par tout ce que nous venons de dire, on peut facilement observer qu'en outre du principe très discutable de la présentation des candidatures, ainsi que de la difficulté et de la complication des opérations électorales, on voit subsister toujours le vice fondamental du système inhérent aux listes de parti, qui limite et quelquefois annule la liberté de l'électeur. Car, même en permettant à ceux-ci de voter pour des candidats de diverses listes, comme en vertu des lois du 22 mai 1891 pour les élections administratives et du 22 décembre 1892 pour les élections politiques du canton du Tessin, on n'évite pas pour cela l'inconvénient très grave de fausser la fonction électorale en l'assujétissant à l'influence des partis, eux-mêmes presque généralement dominés par un comité respectif composé d'un petit nombre de personnes qui deviennent, à leur gré, les arbitres des élections. D'autre part, l'Etat étant l'organe suprême, placé au-dessus et en dehors de tout intérêt de parti, ne doit, même indirectement, reconnaître aucune tendance formelle, personnifiée par un groupe ou un parti. Car, ayant le devoir de pourvoir d'une façon unitaire et collective aux divers intérêts de la société, sans distinctions de personnes et sans délimitations d'opinions, il arriverait, dans le cas contraire, à ralentir cette harmonie et cette cohésion de rapports qui doit être son but le plus élevé. C'est à cette fin que l'Etat lui-même est muni d'organes généraux permanents qui, renforcés sans cesse par de nouveaux influx de vie, exécutent des fonctions bien précises et réglées, non circons-

crites, ni sujettes à l'arbitraire d'activités individuelles, en tant que ces activités se personnifient dans un certain groupement d'intérêts, aussi multiformes que variables. En outre, la représentation proportionnelle des partis présuppose en ceux-ci une organisation et une classification de tendances absolument contraires à l'esprit des temps modernes et à l'essence de la représentation, laquelle repose sur les lois immanentes de socialité et de sélection.

Les divers intérêts sociaux, par la manière même dont ils se développent et se décomposent pour assumer de nouveaux caractères et de nouvelles manifestations, n'ont donc pas réussi à empêcher la possibilité de se réunir et de s'associer entre eux pour arriver à un mode d'élection anormal et restrictif. L'élection, en effet, pour répondre à son vrai but, doit être basée sur des règles tendant à assurer la plus grande indépendance de l'électeur, en le soustrayant à toute ingérence ou intrigue de parti, et à placer en même temps l'élu en position de se considérer lui-même, non comme le mandataire du parti ou groupe respectif, mais comme l'organe de la représentation collective de tous les intérêts. A un autre point de vue, il est nécessaire de graduer le fonctionnement normal du droit de suffrage, de façon que l'impulsion directrice du sentiment populaire, par une action immédiate ou médiate, mais toujours efficace, sur la masse entière du corps électoral, en ravive les énergies les plus cachées et ait pour résultat de faire publiquement reconnaître la hiérarchie de supériorité intellectuelle et morale qui rend chacun, en conformité de son mérite, effectif ou présumé, apte à l'exercice de la fonction élective. De cette façon, on offre même à ceux qui ne sont pas électeurs, et qui constituent une quantité très notable, un facile moyen d'exercer une action certaine, bien que virtuelle, sur le gouvernement de la chose publique, action limitée à leur réelle influence. L'électeur, tout en tenant compte des divers courants qui déterminent le milieu ambiant dans lequel il exerce son droit de vote, doit être laissé arbitre dans l'évaluation des divers critères pour l'appréciation des organes électifs. Et ici se révèle jusqu'à un certain point la dignité et l'importance

de sa fonction, réglée de manière à la soustraire, le plus qu'il est possible, à toute influence étrangère et illégitime. Mais il ne suffit pas de garantir la sincérité et l'indépendance de la fonction électorale, il faut aussi la rendre productive de quelque effet juridique, correspondant à sa valeur positive, afin qu'elle ne se trouve pas annulée ou dévoyée par la prédominance de forces contraires ou divergentes. Et, en ce qui concerne la mesure du degré positif de valeur, il faut considérer que la déclaration de volonté de chaque électeur individuellement, dans l'exercice du droit de vote, est absolument nulle alors qu'elle n'est pas rattachée par un lien juridique à celle d'autres électeurs, mettant ainsi en lumière un accord de tendances, lequel, recevant son impulsion de vrais besoins sociaux, mérite d'être relevé et accueilli, en proportion de son entité, par la représentation élective. Et puisqu'un tel accord ne se manifeste pas isolément, mais a besoin du concours d'autres accords, il est de la plus grande importance de rechercher un système qui les classe selon la raison et la justice afin que, dans la constitution des organes électifs, aucun d'eux ne soit surfait ou annulé par une cause arbitraire.

C'est à l'application de ces principes que nous semble répondre une méthode d'élection (1) à laquelle nous nous

(1) Cette méthode, exposée dans les cours de droit administratif faits par nous dans l'année 1898-1899 dans les Universités de Bologne et de Ferrare, a été sommairement énoncée devant le cercle juridique de Naples le 13 décembre 1899 (Voir *Foro Napolitano*. 1899, pages 97 et suiv.)

Nous rappelons aussi, à cette dernière occasion, l'innovation suggérée par MM. Burnitz et Varrentrapp au système des listes concurrentes au moyen de la *valeur décroissante* ou *valeur d'ordre de vote*, qui a une certaine analogie avec le système proposé ci-dessus et qui consiste à diviser le nombre des votes obtenus par chaque candidat par le numéro d'ordre de la place occupée par lui sur la liste. Comp. *Methode bei jeder Art von Wahlen, sowohl der Mehrheit als den Minderheiten, die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern.* Frankfurt am Mein, 1863.

Une mauvaise variante de ce système, ainsi que l'observe avec raison M. Genala, se rencontre dans la proposition faite par M. Brian (*Le droit des minorités, problème électoral*, Paris 1868), reproduisant les idées de Hare au sujet de l'assignation de la valeur décroissante fractionnelle de vote, en tenant compte de la place que le nom occupe dans la liste et de la computation qu'on en peut faire à la suite des divers résultats du scrutin.

étions arrêté sans savoir que d'autres nous eussent précédé dans une recherche, même embryonnaire, sur ce sujet. Ce fait, en nous affermissant dans notre opinion, nous donne seulement à présent l'occasion de rappeler que, dès le mois de juin 1770, le chevalier JEAN-CHARLES DE BORDA, mathématicien et astronome célèbre, avait présenté à l'Académie Royale des Sciences, à Paris, un *Mémoire sur les élections au scrutin* qui, inséré en 1781 dans les actes de cette Académie, fut publié en 1784.

Le procédé logique qui a inspiré de Borda, bien que péchant par unilatéralité de vues et un certain manque de critique, repose sur un fondement identique à celui qui nous a guidé dans la recherche d'un système dont les premières notions, étudiées par BUFFON (1), bien que n'étant pas récentes, sont restées presque entièrement ignorées. Il faut ajouter en outre que le système en question fut imaginé à une époque à laquelle le principe de représentation, tel que nous le comprenons aujourd'hui, était tout à fait inconnu ; aussi, bien qu'ayant recueilli l'approbation de l'assemblée à laquelle il fut soumis, il resta comme négligé et oublié dans la forme humble et légère qui lui avait été donnée.

En reproduisant ici seulement les traits les plus remarquables de ce système, nous tenons à déclarer que la source dont il est sorti est justement celle qui concerne l'*erreur contenue dans le principe de la pluralité des votes, qui, vraie alors qu'il s'agit de deux candidats, peut induire en erreur et diminue d'importance alors que le nombre des concurrents est plus grand.*

De Borda examine l'hypothèse de 21 électeurs pour 3 candidats, A, B et C, et il démontre qu'il peut arriver que le candidat A, tout en ayant les moindres sympathies de tous les électeurs et étant le plus faible. réunisse la pluralité des votes, pendant que B et C qui lui sont supérieurs, finissent par être vaincus par suite de l'épuisement des forces qu'ils se sont opposées l'un à l'autre. Il en résulte que la manière de faire les élections est très défectueuse parce que les électeurs ne peuvent faire comprendre d'une façon complète leur opinion sur les divers candidats. Comme correctif, il propose deux formes

(1) *Encyclopédie*, art *Absens* ; *Histoire naturelle* : Arithmétique morale.

d'élections qui peuvent être également adoptées. Dans la première, chaque électeur assignera des places aux individus qui se présentent, selon le degré de mérite qu'il reconnaîtra à chacun d'eux; dans la seconde on fera autant d'élections particulières qu'il y aura de combinaisons entre les sujets pris deux à deux, chacun d'eux étant successivement comparé à tous les autres. Il est clair que cette dernière forme d'élection est très incommode, longue et compliquée, alors qu'il s'agit de pourvoir à divers sièges et qu'il y a plusieurs aspirants. Aussi est-elle écartée bien qu'elle soit une forme nécessairement dérivée de la première, que l'auteur définit *élection par ordre de mérite* et dont il expose successivement les principes au moyen de formules mathématiques. Il ne sera pas inopportun de donner ici un aperçu de cette méthode, en observant que a signifie le mérite que chaque électeur attribue à la dernière place portée sur la liste.

« Ceci posé, dit de Borda, il sera facile, dans une élection « quelconque, de comparer la valeur des suffrages accordés « aux différents sujets. Pour cela, on multipliera par a le « nombre des derniers votes donnés à chaque sujet : par $a+b$ « le nombre des avant-derniers votes ; par $a+2b$ le nombre « des votes précédents, et ainsi de suite ; on rangera en ordre « ces produits pour chaque sujet et la somme de ces produits « représentera la valeur des suffrages accordés. Il est facile de « voir que dans la question dont il s'agit les quantités a et b « peuvent être tout ce qu'on voudra ; on pourrait donc sup- « poser $a = 1$ et $b = 1$, et alors la valeur des suffrages de « chaque sujet serait représentée en multipliant le nombre « des derniers votes par 1. celui des avant-derniers votes « par 2, celui des précédents par 3, et ainsi de suite jusqu'au « nombre des premiers qui sera multiplié par le nombre « même des sujets. »

Tout ce que nous venons de dire pour les élections est, selon de Borda, applicable aussi aux délibérations prises par les corps et compagnies ; « ces délibérations (observe-t-il) ne sont, en effet, que des espèces d'élections entre différentes opinions proposées ; elles sont donc sujettes à la même règle. »

Tel est, en abrégé, le contenu essentiel du mémoire de de Borda, que d'autres ont mis à profit sans lui faire même l'hommage d'une mention explicite, en en suivant les principes, mais en les faussant dans l'application.

En 1785, le marquis DE CONDORCET publiait, à l'imprimerie Royale, à Paris, une étude très développée, intitulée : *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix.* Malgré la complexité des calculs mathématiques et les nombreuses formules qui finissent par lasser la patience du lecteur le plus diligent, en enlevant ainsi beaucoup de prix à ce travail, l'exposition de quelques principes pris pour bases des diverses démonstrations, reste cependant digne d'attention.

Un de ces principes, et le plus important, consiste à considérer comme entaché d'erreur le système d'élection basé sur la pluralité des suffrages.

« La limite de la probabilité (écrit Condorcet, réfutant l'opinion de Buffon) est l'unité et cette limite en est le seul *maximum* vrai, c'est-à-dire la valeur la plus grande qu'on puisse attribuer à la probabilité, valeur dont elle peut s'approcher indéfiniment, mais sans jamais l'atteindre. Par conséquent, toute méthode qui attribuera à la probabilité une limite moindre sera défectueuse. Lorsqu'on ignorera la vraie limite, il sera permis d'en fixer une un peu supérieure si, dans la question dont il s'agit, la quantité a la plus grande valeur, et un peu inférieure, dans le cas contraire. Mais quand la limite est connue, il ne peut être licite de donner une valeur incertaine à une quantité dont la valeur précise est donnée » (1).

Si, comme le fait Condorcet, on applique ces conclusions, non seulement à l'hypothèse qui considère des délibérations diverses, mais aussi à celle de candidatures diverses parmi lesquelles il s'agit de choisir, on s'aperçoit sans peine que le principe dont il s'inspire est le même que celui de de Borda, mais inversé dans l'application, puisque, de l'unité, on procède par fractions, décroissant peu à peu de valeur, pour opérer la recherche de la vraie pluralité des suffrages.

(1) *Op. cit.* Discours préliminaire, p. lxxij-lxxiij Comp. pour les élections p. clxx et suiv.

La grande publicité donnée à ce système a peut-être amené *Hare* à en suivre les règles, alors que dans sa monographie *The machinery of representation*, il eut à proposer la *méthode d'élimination* qui, conjointement au scrutin de liste avec *valeur décroissante des votes*, avait pour but de remédier à l'inconvénient d'évaluer les votes en conséquence du nombre de fois que le candidat figure sur la liste et non d'après l'ordre dans lequel il y figure. Pour cela, le vote placé en première ligne devra valoir 1, en seconde ligne, 1/2, en troisième ligne, 1/3, etc. Mais cette manière de faire, proposée seulement pour les élections complémentaires, fut ensuite répudiée par cet écrivain distingué, bien que le principe d'où il tirait son origine fût théoriquement juste et exact.

Le système que nous définissons par le nom de *scrutin de liste graduelle*, est au fond, basé sur le principe même établi par de Borda, bien que celui-ci en limite l'application à l'élection d'un seul candidat choisi entre plusieurs. Il consiste en ceci :

Chaque électeur a la faculté de voter pour autant de candidats qu'il y a de postes à pourvoir ; mais la valeur numérique ou quantitative de ses suffrages est graduée en ordre d'échelle décroissante, qui, partant d'un maximum correspondant au nombre des postes à remplir, finit par se réduire au minimum de 1. En conséquence, on devra tracer à l'avance sur chaque bulletin électoral autant de cases de votes numérotées qu'il y aura de sièges à occuper, afin que l'électeur puisse attribuer une plus grande importance de suffrage à celui qu'il préfère voir élu de préférence aux autres, et assigner respectivement à chacun des autres candidats un ordre numérique qui réponde à ses propres critères de préférence. Il y a lieu d'observer que l'électeur, alors qu'il exerce son droit de suffrage en désignant les candidats qu'il préfère, sait qu'il a en face de lui d'autres électeurs exerçant un droit égal, car (il le faut répéter) l'élection est un acte collectif et complexe. Or, pour que sa déclaration de volonté soit efficace, elle doit se trouver à l'unisson de celle d'autres votants, de façon à pouvoir atteindre, par ce concours, la majorité légale nécessaire pour qu'il y ait un élu. Il en résulte que si le vote isolé ne concourt pas

dans une certaine mesure proportionnelle avec le vote d'autres électeurs, il devient, par le fait, négatif ou simplement nul. Cela rend donc nécessaire l'adoption d'une méthode d'élection qui n'immole pas ou du moins ne subordonne pas l'exercice du droit de suffrage de la part de chaque électeur à la prépondérance matérielle de leur majorité numérique ; mais cet exercice opère selon sa valeur effective, alors qu'il concorde avec un groupe électoral donné, en ce qui concerne les critères du choix des organes représentatifs. En termes plus clairs, la majorité légale doit être non pas simplement *quantitative*, mais aussi *qualitative*, c'est-à-dire mesurée non pas seulement sur la base du nombre des votants, mais en faisant intervenir aussi la concordance graduée de leurs suffrages relativement au choix des divers candidats, afin que ceux-ci soient proportionnellement élus à raison de cette concordance, sans violer les droits de la minorité simplement numérique des électeurs.

En établissant, donc, que chaque électeur pourra concentrer le nombre maximum des suffrages dont il dispose sur le candidat qu'il préfère, et opérant de même successivement pour les autres candidats, en ordre décroissant, on lui aura garanti la représentation proportionnelle en corrélation avec l'efficience positive de l'exercice de son droit. Et ainsi on aura offert à tout intérêt social, si modeste qu'il soit, pourvu qu'il atteigne un certain degré d'intensité, la possibilité de s'affirmer dans le sein de la représentation élective par la constitution d'un organe à lui propre. Enfin, en graduant le droit de vote selon sa valeur intrinsèque, non seulement on garantit une plus grande indépendance de l'électeur et de l'élu, mais encore on obtient une représentation de pouvoirs publics plus véridique et mieux choisie. En effet, tous ceux qui se montreront supérieurs aux autres candidats, par leurs qualités de probité et d'éducation, et qui sauront le mieux comprendre et protéger les divers intérêts de la société humaine, seront préférés pour l'exercice de la fonction élective. Pour cela, il suffira de faire converger sur leurs noms le maximum des suffrages gradués et de cette façon, un groupe électoral, même minime, votant en phalange serrée et compacte pourra en assurer la réussite. Celle-ci, du reste, se trouvera déterminée

en grande partie par l'action de l'opinion publique, laquelle évaluera chacun selon ses mérites en opérant de façon à établir une certaine graduation d'idonéité aux charges publiques, ce qui constituera un puissant stimulant d'émulation.

Passons maintenant à un court examen pratique du système exposé, et supposons qu'il y ait 180 mille électeurs, dont 100 mille seulement prennent part au scrutin. Ces 100 mille électeurs se distribuent en trois partis : A, 65 mille ; B, 25 mille ; C, 10 mille ; et ils ont 10 sièges à se disputer. Si on procède à l'élection avec le système ordinaire de la pluralité des voix, le parti A occupera tous les 10 sièges ; si l'on applique le système du vote limité, en obligeant chaque électeur à voter seulement pour 7 noms, il est facile de voir que le parti A pourra facilement distribuer ses forces électorales de façon à remporter encore une victoire complète. Au lieu de cela, si l'on applique le système du scrutin de liste graduelle, on obtiendra les résultats suivants :

65.000 × 10 = 650.000	25.000 × 10 = 250.000	10.000 × 10 = 100.000
» × 9 = 585.000	» × 9 = 225.000	» × 9 = 90.000
» × 8 = 520.000	» × 8 = 200.000	» × 8 = 80.000
» × 7 = 455.000	» × 7 = 175.000	» × 7 = 70.000
» × 6 = 390.000	» × 6 = 150.000	» × 6 = 60.000
» × 5 = 325.000	» × 5 = 125.000	» × 5 = 50.000
» × 4 = 260.000	» × 4 = 100.000	» × 4 = 40.000
» × 3 = 195.000	» × 3 = 75.000	» × 3 = 30.000
» × 2 = 130.000	» × 2 = 50.000	» × 2 = 20.000
» × 1 = 65.000	» × 1 = 25.000	» × 1 = 10.000

Et ainsi, 7 candidats seulement du parti A seront élus et 3 du parti B, ceux qui dans le scrutin général des votes ont remporté le plus grand nombre de suffrages.

En continuant à faire diverses autres applications, on pourra établir les principes suivants :

Lorsque, dans une élection, deux partis organisés avec discipline se rencontreront, le rapport numérique des candidats respectifs élus sera proportionnel à leurs forces respectives.

Si, par exemple, le parti A est supérieur au parti B de 9/10, 8/10, 7/10, 6/10, etc., sur 10 sièges, il aura 9, 8, 7, 6 candidats élus, tandis que B en aura 1, 2, 3, 4. On voit que le scrutin de liste graduelle ne présente aucune difficulté relative à la

concordance véridique des résultats qui seront tels qu'ils doivent être dans une votation sincère, tant au point de vue quantitatif que qualitatif de la représentation proportionnelle des deux forces électorales opposées.

Mais il n'en est plus ainsi lorsque trois ou plusieurs groupes sont en présence, car alors il peut arriver que la plus grande cohésion de forces que représente l'un d'eux par rapport aux autres se résolve à son bénéfice. Cela s'explique par la raison très simple que la proportion n'est pas à considérer seulement entre lui et les deux ou plusieurs autres groupes additionnés ensemble, mais bien entre lui et chacun des autres pris isolément.

Nous allons examiner quelques hypothèses d'agrégation et de désagrégation de trois forces électorales, que nous indiquerons sommairement sans rapporter *in extenso* la computation des votations diverses selon le système que nous examinons; nous obtiendrons ainsi les résultats suivants :

Etant donné un nombre d'électeurs appartenant à divers groupes ou partis (A, B, C), votant au scrutin de liste graduelle pour 10 élections à faire, nous considérerons cette première hypothèse, que le groupe A est de 9/10 supérieur aux deux autres groupes. Les cas limites que l'on pourra obtenir seront les suivants :

1) Si, par rapport à A, les partis B et C se trouvent avoir leurs forces également distribuées, c'est-à-dire 5/100 pour chacun, ils n'obtiendront aucun siège.

2) Si, au contraire, ils réunissent leurs suffrages sur des candidats communs, ils obtiendront un siège.

3) Si le parti C a un nombre d'électeurs égal à la moitié de celui de B, aucun de ces deux partis ne sera représenté.

4, 5, 6, 7, 8, 9) Il en sera de même si C, par rapport à B, est de 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8.

10, 11) Si, en maintenant toujours inaltérée la proportion de A, respectivement à B et à C, ce dernier se trouve avoir 1/9 pour nombre d'électeurs, B aura un de ses candidats élu. Il en sera de même et à plus forte raison, si la proportion est de 1/10.

La seconde hypothèse considère le groupe A comme supé-

rieur de 8/10 aux groupes B et C réunis. Les cas limites seront les suivants :

1) Si B et C ont des forces égales, c'est-à-dire 1/10 pour chacun, A aura 9 élus, B et C en auront un à tirer au sort entre eux.

2) Si B et C associent leurs forces, A occupera 8 sièges, B et C, 2.

3, 4, 5, 6, 7, 8, 9) Si C par rapport à B équivaut à 1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8 de force électorale, A occupera 9 sièges, B, 1, C, aucun.

10, 11) Si C par rapport à B équivaut à 1/9 ou même à 1/10, A obtiendra 8 sièges et B, 2.

La troisième hypothèse considère le groupe A dans la proportion de 7/10 par rapport à 3/10 représentés par les groupes B et C. Les cas limites seront les suivants :

1) Si B et C ont des forces égales, soit 15/100 pour chacun, ils auront chacun aussi 1 candidat élu et A en aura 8.

2) Si B et C font liste commune, ils obtiendront ensemble 3 sièges.

3, 4, 5, 6, 7) Si C équivaut à 1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6 des forces de B, celui-ci occupera 2 sièges et A 8.

8) Si C équivaut à 1/7 des forces de B, A aura 7 élus, B, 2, et A et B en auront 1 à tirer au sort.

9, 10, 11) Si C équivaut à 1/8, 1/9, 1/10 des forces de B, A aura 7 élus et B, 3.

La quatrième hypothèse considère A dans la proportion de 6/10, respectivement à 4/10 pour B et C. Les cas limites se présenteront comme suit :

1) B et C ayant des forces égales, c'est-à-dire 2/10 chacun, le résultat sera 7 candidats élus pour A, B et C, 1 chacun, et 1 à tirer au sort entre les 3 groupes.

2) B et C unissant leurs forces en faveur de candidats communs, obtiendront ensemble 4 sièges.

3, 4, 5, 6, 7) Si C, par rapport à B, équivaut à 1/2, 1/3, 1/4, 1/5, 1/6, A obtiendra 7 représentants, et B, 3.

8, 9, 10, 11) Si C, par rapport à B, équivaut à 1/7, 1/8, 1/9, 1/10, A occupera 6 sièges, et B, 4.

La cinquième hypothèse envisage A comme ayant 5/10 de

tous les suffrages, par rapport à B et C qui disposent des 5 autres dixièmes. Les cas limites seront les suivants :

1) B et C ayant des forces égales, c'est-à-dire 25/100 chacun, A obtiendra 6 représentants et B et C 2 chacun.

2) Si B et C réunissent leurs suffrages sur des candidats communs, ils obtiendront ensemble 5 sièges, c'est-à-dire autant que A.

3, 4, 5, 6) Si C, par rapport à B, est dans la proportion de 1/2, 1/3, 1/4, 1/5, A obtiendra 6 représentants, et B, 4.

7, 8, 9, 10, 11) Si C, par rapport à B, équivaut à 1/6, 1/7, 1/8, 1/9, 1/10, A et B auront 5 représentants chacun.

Omettant d'autres hypothèses successives d'application, ce qui vient d'être dit suffit à montrer que la proportion de la représentation entre les divers partis n'est pas seulement quantitative, mais aussi qualitative. Elle ne subit pas d'oscillations, mais suit des règles uniformes et constantes. Lorsque l'organisation des diverses forces électorales est rendue saillante par une notable différence de suffrages entre plusieurs groupes, il s'opère comme une espèce d'*attraction*, qui fait attribuer aux groupes les plus forts la représentation de sièges qui ne leur seraient point revenus si l'on eût eu recours, au contraire, à la computation simple de la somme des suffrages. Il en sera de même lorsqu'à parité de forces, de quelque sorte qu'elles soient subdivisées entre la minorité, un groupe de celle-ci aura une entité telle, qu'elle puisse presque contrebalancer le rapport d'une majorité qui ne compte pas dans ses adhérents plus de la moitié de tous les votants.

Cet exposé conduirait aussi à d'autres considérations, telles que celles des rapports des minorités entre elles ; nous les omettons ici pour cause de brièveté.

Mais il importe de signaler ici un grave inconvénient du système que nous examinons, inconvénient auquel on peut, du reste, facilement remédier, de sorte que ni la valeur ni l'importance du système n'en sont infirmées.

Cet inconvénient est celui de la *rotation des bulletins*. Car il est certain que si cette rotation est graduée par ordre de suffrages, la majorité des électeurs peut conquérir tous les sièges, à la condition, en écrivant le nom de ses propres candidats, de les faire alterner successivement de place sur chaque bul-

letin. En d'autres termes, il suffira que les candidats de la majorité, en nombre correspondant à celui des élections à faire, soient inscrits sur les bulletins en leur attribuant un ordre de suffrages tel qu'ils puissent obtenir tous également ou presque également la plus grande somme de votes. De cette façon une minorité qui ne dépassera pas une proportion donnée, soit celle résultant par la graduation effective des forces électorales censées entre elle, ne sera pas représentée. Or, il est clair que lorsqu'on en arrive à des manœuvres électorales aussi abusives, aucun système de votation ne donnera de sincérité dans ses résultats et se prêtera toujours à des surprises assez étranges; toutefois, il faut remarquer que, étant donnée la grande étendue de la circonscription électorale, qui est un corollaire immédiat de l'application du scrutin de liste graduelle, on ne pourra que très difficilement procéder à une distribution de suffrages, faite à l'avance, entre les divers candidats. Si cela est plus facile dans l'élection à vote limité, dans le scrutin de liste graduelle, au contraire, où le suffrage est exercé non seulement par quantité, mais par qualité de valeurs, tout accord préventif vient se heurter à de grosses difficultés de fait. En outre, il faut réfléchir qu'il y aura toujours une déperdition spontanée de votes, car, pendant que les minorités, à cause du nombre restreint de leurs adhérents, sont plus disciplinées, la majorité, à cause même de sa prépondérance numérique, tend à disperser une partie, si légère soit-elle, de ses suffrages entre beaucoup de candidats. Mais, quoi qu'il en soit de semblables observations, il est cependant hors de doute que, si comme cela se pratique aujourd'hui en Italie pour les élections politiques, les électeurs sont obligés d'écrire leur bulletin dans la salle de la réunion électorale, chaque votant, abandonné librement à lui-même et dans la sincérité de sa conscience, graduera les suffrages à son gré sans subir nulle pression étrangère. Alors les inversions de noms des candidats sur les bulletins précédemment compilés ne serviront plus à rien et on remédiera ainsi au seul inconvénient sérieux qui se rencontre dans le système proposé ci-dessus; on réalisera ainsi la parfaite équivalence de la sincérité des suffrages, tant par rapport aux électeurs que par rapport aux candidats, sans recourir à des

procédés empiriques d'élection. Cette équivalence ne peut certainement pas être considérée comme détruite ou diminuée par la diverse attribution de valeur du vote aux différents candidats, parce que cette attribution est essentiellement connexe à l'exercice de la fonction électorale qui repose sur le principe de sélection. Au contraire, le nivellement rigide, uniforme, de la valeur de vote, identiquement rapporté, pour chaque candidat, par le bulletin sur lequel il est inscrit, se résolvant entièrement par un dommage causé à une équitable représentation proportionnelle, il n'y a aucun motif pour qu'il soit arbitrairement imposé par la législation, surtout quand, dans l'élection, le coefficient de chaque vote particulier, pour chaque candidat séparé, est toujours déterminé par le cumul de votes identiques qui en établissent l'entité correspondante dans le résultat du scrutin final. En tout cas, si l'obligation imposée à chaque électeur d'attribuer une valeur différente de vote à ses candidats peut sembler contraire à sa liberté, on doit pourtant reconnaître qu'en réalité le système opposé se montre absurde en imposant une uniformité de taxation à la déclaration de volonté de l'électeur, laquelle, en fait, peut et doit être graduée selon les critères de préférence des candidatures proposées afin de bien répondre à l'origine et au but de la représentation.

Les autres objections que l'on pourrait tirer de la difficulté de la computation matérielle des votes, seront facilement surmontées en simplifiant les opérations de scrutin par le moyen de modèles ou tables et en fixant les diverses sections et subdivisions organiquement, c'est-à-dire en corrélation avec les principes qui assurent la représentation collective des intérêts, ainsi que le contenu de la fonction électorale, selon les finalités respectives auxquelles ils tendent. A cet égard, on rencontrera quelque analogie avec ce qui a lieu dans les élections administratives, où une circonscription déterminée est divisée en deux ou plusieurs sections avec représentations communes, mais distinctes.

Beaucoup de raisons rendent nécessaire cette manière de procéder parmi lesquelles la meilleure connaissance des besoins locaux, leur protection en considération de l'intérêt général, le choix plus sûr et plus véridique des organes de la

représentation. Dans le système en vigueur aujourd'hui en Italie, les élections communales se font, dans les centres populeux, par un grand nombre d'électeurs qui déposent dans les urnes des listes de candidats que, presque nécessairement, bien peu connaissent et qui, une fois élus, ne prennent aucun soin des intérêts d'un des quartiers de la ville qui se trouverait par aventure devoir subir un préjudice par suite de délibérations ou de mesures avantageant un ou plusieurs autres quartiers. Il est vrai que les candidats élus par les sections dont nous avons parlé ci-dessus auront souvent tendance à donner la préférence aux intérêts de la localité qui les a élus; mais comme ils ne forment qu'une quantité fractionnelle de la représentation entière, ils ne pourront exercer aucune influence illégitime. Ce sera seulement lorsque l'équité ou la justice appuiera leurs raisons qu'ils auront le moyen de les faire valoir. Le groupement des électeurs par quartiers, avec organes représentatifs distincts, comme cela avait lieu au moyen âge et comme on l'a proposé en Russie il y a quelque temps, possède donc le double avantage de contrebalancer les intérêts des diverses localités d'une circonscription donnée par leur participation proportionnelle à la représentation, et de constituer celle-ci d'une façon organique et consciente, et non irréfléchie et désordonnée.

Résumons brièvement : le scrutin de liste graduelle possède les avantages du vote cumulatif sans en reproduire les défauts, en permettant à la minorité de réunir les plus grands quotients de ses suffrages sur ses propres candidats et par suite, d'obtenir la représentation proportionnelle qui lui revient.

En comparaison du vote plural ou gradué, le système exposé, se refusant à établir des inégalités arbitraires de capacité ou de cens, contraires à tout fondement de logique et de justice, a l'avantage de permettre aux électeurs cultivés et influents de répartir leurs suffrages entre les diverses candidatures d'une façon plus ordonnée et plus compacte que ne le peut faire une multitude d'électeurs sans cohésion. Car, pour attribuer les plus fortes graduations de suffrages, ils s'inspireront, pour leur choix, de critères indépendants de tout

esprit de parti. Par conséquent, dans une sphère élevée d'intelligence et de raison, on rétablira l'équilibre des rapports sociaux sur les bases de la légitime influence qui doit appartenir à celui qui, mieux que les autres, comprend les intérêts sociaux, qui sait les protéger et les promouvoir pour le bien et l'utilité générale. Ainsi, on n'offensera pas l'égalité de droit appartenant aux divers composants du corps électoral, pas plus qu'on ne violera ou amoindrira cette autre égalité de fait qui consiste en une équitable et proportionnelle compensation des inégalités sociales. La base large et organique sur laquelle devra reposer le scrutin de liste graduelle, relativement à une circonscription électorale déterminée ou à son sectionnement, empêchera ou pour le moins atténuera les manœuvres de la corruption et ses machinations. En même temps, ce système de graduation des suffrages contribuera à remédier au grave inconvénient qui se présente lorsque des candidats de tendances opposées s'accordent entre eux pour arriver au succès, par des alliances hybrides, qui dénaturent et obscurcissent dans son essence le principe de la représentation. Celle-ci, d'autre part, ordonnée comme on le propose, répondra mieux à l'unité organique des intérêts et, ne différant aucunement de l'intérêt général de l'Etat, en traduira les manifestations variées et multiples d'une manière claire et concrète. Celles-ci méritent bien d'être estimées et garanties autant qu'il est utile et juste afin que l'unité soit, au total, mieux assurée, et qu'on en empêche la scission par suite de déviation ou d'interruption de rapports.

On pourra objecter que la majeure partie des électeurs étant composée de personnes ne présentant que de minimes conditions de capacité et d'instruction, devra, en conséquence, éprouver beaucoup de difficulté à bien graduer les critères de choix des candidats ; à cela, on répondra que l'union intime et la discipline dans l'organisation des forces électorales amèneront l'influence prédominante d'intérêts vrais et non factices, répondant à des exigences réelles des groupes sociaux. Après avoir assuré la liberté et l'ordre de la fonction électorale, il s'ensuivra une juste et proportionnelle représentation des divers intérêts sociaux, non seulement au point de vue de leur manifestation extérieure modale, mais aussi de leur protection plus efficace et réfléchie.

Quant à ce qui concerne les critères du choix, ils seront suggérés, comme on le conçoit facilement, par des comparaisons personnelles, dans la formation desquelles l'opinion publique aura une importance majeure. A toute objection faite sur ce point, on pourra répondre avec le grand Florentin (1) : « Jamais un homme prudent ne doit fuir le jugement « populaire sur les choses particulières concernant la distri- « bution des grades et des dignités, parce que seulement en « cela le peuple ne se trompe pas et s'il se trompe, ce sera si « rarement que le peu d'hommes qui auraient à faire de sem- « blables distributions se tromperaient bien plus souvent ».

Pour conclure, il faut noter que le scrutin de liste graduelle, parmi ses autres avantages, permet, quand il est combiné avec la sanction des conditions établies d'éligibilité, l'extension du droit de suffrage en conformité des principes de sociabilité, d'égalité, de liberté qui doivent régler la société humaine. En outre, il tend à ennoblir de plus en plus l'exercice de la fonction électorale, tant de la part des électeurs que de celle des élus, par l'application de règles aptes à assurer une bonne et sincère élection des organes représentatifs.

Enfin, à l'aide de ce système, en même temps qu'on déterminera mieux la volonté effective du peuple dans le règlement de sa vie propre et de son développement, on garantira mieux aussi la sélection des plus capables et des mieux doués, en débarrassant la vie sociale de tout ce qu'il y a en elle d'anormal, d'inorganique, de contraire à la synthèse des divers intérêts pour la garantie et l'accroissement du bien commun.

DOMENICO GIURA,
Professeur assimilé de droit administratif et de science de l'administration à l'Université de Naples.

(1) MACHIAVEL, *Discours*, Liv. I.

Le Système électoral de l'avenir. — La représentation régionale

Sommaire : Inconvénients du scrutin d'arrondissement ; asservissement du pouvoir exécutif au pouvoir législatif ; abaissement des consciences ; atteinte à la liberté du vote. — La représentation régionale ; ses avantages ; réfutation des objections qu'elle peut soulever.

Le grand inconvénient du scrutin d'arrondissement est de donner aux députés une importance exagérée. Le député ministériel est le tyran de son arrondissement. Ami du gouvernement qu'il soutient de ses votes, il obtiendra des préfets, sous-préfets et chefs de service les grandes et petites faveurs, monnaie courante destinée à entretenir la bonne humeur des électeurs. Nul postulant cantonnier ou facteur, nul candidat à un bureau de tabacs ne sera nommé dans son fief sans son assentiment ; les considérations de famille et de fortune, l'âge, les services rendus, le mérite disparaissent devant sa recommandation. Médailles d'honneur aux vieux serviteurs de l'agriculture et du commerce, palmes, décorations, rubans multicolores, sont trop souvent le prix de démarches multiples et d'une attitude servile. Malheur au candidat assez audacieux pour vouloir se passer de sa protection, malheur à l'homme indépendant ! Dans sa main puissante le député ministériel tient sa circonscription. L'administration lui obéit par devoir et les fonctionnaires par intérêt. Comme les agents publics de tous ordres savent qu'ils n'ont d'espoir d'avancement qu'en lui, que leurs désirs n'ont des chances de se réaliser que par sa protection, ils sont naturellement portés à le rechercher et à lui plaire : ses moindres paroles sont écoutées avec déférence, ses actes commentés avec éloges. Il est le maître et on en ferait volontiers un dieu.

Ces choses nous les voyons tous les jours ; nous y sommes habitués ; nous les acceptons sans nous émouvoir. La seule qui puisse surprendre est qu'il y ait encore des députés qui ne soient pas ministériels. A ceux-là, en effet, la porte des administrations publiques est fermée. Ils n'ont pas leur entrée

à la préfecture ou à la sous-préfecture ; les fonctionnaires les évitent parce qu'ils craignent de se compromettre, et les maires, plus ou moins dépendants de l'administration, ne leur rendent visite qu'en cachette. Pourtant leur puissance est, peut-être, plus considérable que celle de leurs collègues. S'ils n'ont pas dans leur manche l'administration, ils ont la grande industrie et la grande culture presque tout entière aux mains des conservateurs, à défaut du panache, la fortune. Eux aussi sont tyrans à leur manière. Par leurs puissantes relations ils font trembler les petits solliciteurs de situations privées. Le clergé est leur auxiliaire précieux. Son innombrable armée de curés et de desservants, constamment au courant des besoins des familles leur sert d'indicateur et de rabatteur. Ainsi le malheureux électeur est tiraillé à droite et à gauche. Veut-il obtenir un de ces emplois publics si recherchés, bien qu'à peine suffisants pour permettre à une famille de vivre, il sera dans la nécessité de faire des courbettes devant M. le député ministériel ou devant ses lieutenants, conseillers généraux ou d'arrondissement, de prôner leurs services dans la rue et dans les cabarets. Ambitionne-t-il, au contraire, un emploi dans une de ces grandes usines ou de ces grandes compagnies, par leur puissance même rivales de l'Etat, lui et sa femme assisteront régulièrement aux offices et défendront à leurs enfants de fréquenter les écoles laïques, car mieux vaut les laisser sans instruction que de déplaire au grand protecteur, marquis de X... ou vicomte de Z... Quel spectacle navrant que cet abaissement des consciences, et n'est-on pas presque tenté d'excuser les hommes qui se désintéressent de la politique et vont le jour des élections faire une partie de campagne !

Mais, direz-vous, le mal est sans remède. Le député qui vit des appétits de ses électeurs traînera toujours à sa suite une troupe d'intrigants. Sans doute. Pourtant un système électoral qui éloignerait les représentants de leurs électeurs offrirait de sérieux avantages : l'administration y gagnerait en indépendance et les citoyens en dignité. Le scrutin de liste est un acheminement à cette solution. Il est insuffisant. A notre avis le remède au mal dont nous souffrons, serait la création de circonscriptions régionales comprenant chacune de cinq à six

départements ayant autant que possible les mêmes intérêts économiques. La France serait divisée en une quinzaine de provinces électorales. On ne se préoccuperait pas pour le choix des candidats de leur origine par département et par arrondissement; on s'attacherait uniquement à la valeur de l'homme, à ses opinions politiques, aux services qu'il a rendus au pays et à ceux qu'il paraît apte à rendre.

Une objection se présente naturellement à l'esprit : Du moment que vous vous engagez dans cette voie, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout, ne pas proposer comme d'autres l'ont fait, une liste unique pour toute la France de cinq à six cents personnes, liste qui serait composée des noms les plus illustres dans la politique, l'industrie, le commerce et l'agriculture ? Pourquoi créer des provinces électorales qui auront bientôt les mêmes inconvénients que les départements et les arrondissements? Pourquoi ne pas dégager complètement le députés de l'électeur, en faisant de lui ce qu'il n'est pas aujourd'hui, ce qu'il ne sera pas non plus avec votre système, le représentant de la France entière? Parce que en dépit des apparences la France n'est pas uniforme : elle ne l'est ni dans ses traditions, ni dans son histoire, ni dans ses intérêts. Composée de provinces qui ont été rattachées à des époques souvent éloignées par la conquête ou les alliances au noyau national, l'Ile de France, elle comprend des climats différents, des cultures et des industries variées. Multiple dans ses aspects, elle l'est aussi pour le tempérament de ses habitants : plus de différences existent entre un homme du département du Nord et un homme du département des Bouches-du-Rhône qu'entre le premier et un Belge, ou qu'entre le second et un Italien. N'est-il pas nécessaire que chaque région ait ses députés, que les pays de vigne et d'olivier soient représentés au même titre que les pays de betterave ou de blé, et les grandes industries du Nord et de l'Est aussi bien que les papeteries de l'Ouest ou les distilleries du Midi ? Ne pourrait-on pas craindre d'ailleurs, que le système de la liste unique n'aboutisse à ce résultat bizarre et d'une injustice flagrante de peupler l'Assemblée législative d'hommes d'une même région, animés sans doute, d'excellentes intentions, mais victimes inconscientes de leur origine et parfaitement ignorants des besoins des autres parties de la France ?

Avec vos circonscriptions électorales objectera-t-on encore, vous détacherez l'électeur de la vie publique. Aujourd'hui il est en relation constante avec son député qui est à la fois son maître et son domestique ; il lui écrit souvent, le voit dans les grandes occasions, les jours de distribution de prix, de comices agricoles, de fêtes de sociétés ; il peut se faire présenter à lui par son conseiller général et son maire, et pour peu qu'il ait quelque faveur à solliciter il n'aura garde d'y manquer. Intéréssé à sa réélection, il exercera ses droits civiques avec orgueil. Différente sera sa situation lorsqu'il connaîtra son représentant seulement de réputation et par des articles de journaux : n'est-il pas à craindre qu'il ne se désintéresse alors des campagnes électorales et que, le jour du scrutin, il s'abstienne ou vote sans conviction ? Au bout de quelques années de votre système les citoyens seront devenus aussi indifférents à la chose publique qu'ils sont aujourd'hui passionnés. Cet argument malgré son apparence de vérité ne nous semble pas fondé. Certes, l'oubli des devoirs civiques serait pour nous la pire des calamités et conduirait fatalement notre pays à la dictature : mais est-il bien vrai que les choses se passeraient ainsi ? Nous ne le pensons pas. Les élections ne perdront pas de leur intérêt parce que leur caractère se sera modifié. Les grands électeurs d'aujourd'hui verront, sans doute, leur prestige diminuer, mais où sera le mal ? Qui ne voit que le jour où l'on tiendra moins compte, dans l'attribution des emplois publics, de la recommandation du député que des antécédents du candidat et de sa situation de famille, la France aura fait un grand pas dans la voie de la justice ? Le désir de tous n'est-il pas que les mœurs électorales se modifient, et que la politique d'aujourd'hui faite de haines locales et de rancunes fasse place à une conception plus haute de la volonté nationale ?

Autre objection possible. Notre système ne sera pas en harmonie avec l'organisation administrative de la France dont le département est la base. Les intérêts politiques d'un département sont liés à ses intérêts administratifs, et on conçoit difficilement un député ayant pour électeurs des administrés du Pas-de-Calais et des administrés de la Somme.

Il est possible qu'il y ait, en effet, dans notre système à ce

point de vue une certaine discordance, mais cette discordance est purement esthétique et ne peut en tout cas engendrer des inconvénients pratiques sérieux. Les lois sont les mêmes pour tous les citoyens français, à supposer des règlements administratifs différant d'un département à l'autre ; la représentation régionale porte, d'ailleurs, en elle-même, le remède au mal puisque les circonscriptions nouvelles constitueront des groupements d'intérêts. Est-il prudent, au surplus, de raisonner sur l'organisation administrative actuelle ? Condamnée par le développement même des voies de communication et la facilité plus grande des transports, cette organisation est appelée à disparaître un jour. Le département se justifiait dans la constitution despotique et centralisatrice de l'an VIII ; son maintien ne s'explique plus aujourd'hui. Dans trente ans, peut-être dans moins, le département fera place à l'ancienne province ; plus exactement il s'effacera, perdra la personnalité morale et deviendra l'arrondissement actuel, c'est-à-dire une division purement territoriale ; nos préfets, remplacés dans leurs attributions par les gouverneurs de provinces, seront nos sous-préfets, et le Conseil général composé d'autant de membres qu'il y aura de cantons dans la province, grandira en petite assemblée parlementaire sans pour cela que l'unité de la France en soit compromise. La réforme législative aura précédé de quelques années la réforme administrative qu'elle aura rendue nécessaire.

Le nombre de députés par circonscription serait, en principe, proportionné à la population. On pourrait le fixer, par exemple, à un député par 80.000 habitants ou par fraction de 80.000. Toutefois, à notre avis, et dans un but de protection pour les circonscriptions moins populeuses, il y aurait intérêt à ne pas dépasser un maximum, vingt par exemple. Cette restriction aurait l'avantage d'assurer entre la France du Midi et la France du Nord une répartition équitable et d'éviter les inconvénients de l'égalité parfaite.

Notre système se heurtera dans l'application à des difficultés d'ordre secondaire que nous ne pouvons qu'indiquer ici, telles que le mode de transmission des résultats, la détermination du lieu de centralisation des votes et la composition de la commission de recensement. Elles devront être étudiées en

vue de conserver intacts les droits des départements et des arrondissements, et tranchées par des dispositions législatives qui tomberont d'elles-mêmes le jour où la similitude de notre organisation administrative et de notre organisation législative aura été consacrée par les lois. Il est de toute évidence que l'extension au Sénat des principes que nous venons d'exposer s'impose. La Chambre Haute élue aujourd'hui au scrutin de liste sur un plan plus large que la Chambre des députés ne pourrait, en effet, sans perdre son caractère essentiel, être nommée sur des bases plus étroites. Nous ne verrions même aucun inconvénient à lui appliquer le système de la liste unique pour toute la France.

Tel serait dans ses grandes lignes le système des circonscriptions régionales. Il constitue, à nos yeux, le seul remède à la confusion croissante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il aura pour avantages d'éloigner le député de l'électeur, de fortifier l'Administration, et, tout en relevant le niveau moral de la nation, de rendre aux représentants du peuple un prestige qui leur fait aujourd'hui défaut.

D. Müller,
Docteur en droit.

SÉPARATION DES POUVOIRS

ET

SÉPARATION DES FONCTIONS [1]

(*9e Article*)

SOMMAIRE. — 24. Le recours pour excès de pouvoir est-il un recours gracieux ou contentieux ? Met-il en jeu la fonction d'administrer ou la fonction de juger ?

XXIV

Pour répondre à cette question, il nous paraît indispensable de rechercher d'abord comment le recours pour excès de pouvoir s'est établi et développé : c'est ce que nous allons faire dans cet article.

Quand nous serons bien fixé sur ce premier point, nous aurons quelque chance de déterminer avec sûreté les limites et conditions essentielles dans lesquelles a toujours fonctionné le recours pour excès de pouvoir. Sa nature, gracieuse ou contentieuse, s'en déduira en quelque sorte d'elle-même.

Le recours pour excès de pouvoir n'existerait pas, si les fonctions d'administrer et de juger n'avaient longtemps été cumulées par le chef de l'Etat. C'est la réunion de ces deux fonctions aux mains du chef de l'Etat qui, jointe à des circonstances secondaires appropriées, a permis au recours pour excès de pouvoir de se produire, que dis-je ? qui l'a fait éclore naturellement, presque sans qu'on y songeât, et qui lui a donné sa physionomie si particulière. La confusion des fonctions n'a pas été seulement une condition nécessaire du phé-

(1) V. les précédents articles dans la *Revue*, année 1900, t. I, p. 214, 470, et t. II, p. 34, 236, 436 ; année 1902, t. I, p. 78, 234, 439.

nomène, elle en a été la principale cause génératrice. Non pas la seule, mais la principale.

Ce qui fait l'originalité du recours pour excès de pouvoir, ce qui lui assigne une place à part dans l'ensemble du contentieux, soit administratif, soit judiciaire, c'est que c'est un recours en annulation d'un acte administratif. Le plaideur demande l'annulation de l'acte entaché d'excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat, juge des excès de pouvoir commis par l'autorité administrative, annule des actes de l'administration. Il exerce là, en qualité de tribunal, et comme pouvoir normal, un pouvoir qui n'appartient en principe à aucun tribunal, pas même au Conseil d'Etat en dehors du cas d'excès de pouvoir (1), et qui est une dérogation remarquable à la séparation des fonctions; car la séparation rigoureuse voudrait que l'administration seule pût annuler des actes administratifs, comme les tribunaux seuls peuvent annuler ou casser des jugements, comme le législateur seul peut abroger une loi (2).

Cette dérogation à la séparation absolue des fonctions empêche-t-elle le Conseil d'Etat de prononcer comme tribunal? C'est ce que nous verrons à la fin de notre étude. Pour le moment, nous ne nous demandons qu'une chose : comment un pouvoir aussi exorbitant a-t-il pu se constituer aux mains d'un tribunal; car, d'après notre droit positif, et sauf à voir s'il est conforme à la nature des choses, c'est bien en qualité de tribunal que le Conseil d'Etat est saisi et qu'il prononce. Les

(1) Nous avons déjà dit et nous rappelons qu'en certains cas les tribunaux, soit judiciaires, soit administratifs, peuvent annuler des actes administratifs, ou, ce qui revient presque au même, les tenir pour non avenus; mais ces cas sont exceptionnels, limitatifs, nettement circonscrits, et la jurisprudence elle-même les considère comme tels. Il n'y a que le Conseil d'Etat, saisi pour excès de pouvoir, qui soit investi du pouvoir général d'annuler des actes administratifs. On trouvera plus loin des preuves de cette affirmation.

(2) Notez que ce sont des actes d'autorité qu'il s'agit d'annuler. Dans les actes de gestion, l'administration ne fait aucun usage des pouvoirs qu'elle détient; or, pour qu'il y ait excès de pouvoir, il faut qu'il y ait exercice illégal d'un pouvoir quelconque : les actes d'autorité seuls sont donc susceptibles d'être entachés d'excès de pouvoir. Quand un tribunal déclare nul un acte de gestion, par exemple un contrat, passé par l'administration, il n'empiète en aucune façon sur l'autorité administrative : il se borne à déclarer le droit dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un contrat passé entre particuliers; et il jouit, pour ce prononcé, de la même liberté qu'entre particuliers — en supposant, bien entendu, qu'il ne rencontre devant lui aucun acte d'autorité qui se soit ajouté à l'acte de gestion.

recours pour excès de pouvoir sont d'abord examinés par la section du contentieux; ils sont tranchés définitivement par l'assemblée du contentieux usant d'un pouvoir propre; ils sont soumis à une procédure contentieuse; ils sont de tous points traités comme recours contentieux; ils l'ont toujours été (1). Comment donc ce pouvoir d'annuler des actes administratifs a-t-il pu se constituer aux mains d'un corps que notre droit positif a toujours considéré en cette fonction comme un tribunal?

C'est ici que nous rencontrons comme premier facteur historique la réunion des fonctions d'administrer et de juger. Si ces fonctions n'avaient pas été réunies, jamais le pouvoir d'annuler des actes administratifs ne se serait constitué aux mains d'un tribunal.

Ces fonctions avaient été réunies, pour le contentieux administratif en général — nous voulons dire exception faite du contentieux judiciaire — par la législation de la période révolutionnaire.

Nous avons dit antérieurement (2) comment le droit de juger conféré aux directoires de département aboutit au droit de juger pour les ministres et le chef de l'Etat. La législation de l'an VIII consacre définitivement le droit du chef de l'Etat de juger, en Conseil d'Etat, tout le contentieux administratif, plus les conflits entre les tribunaux judiciaires et l'administration, ce qui comprend : les conflits entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs, et les conflits entre les tribunaux judiciaires et les autorités administratives (3). A

(1) Nous le démontrerons ultérieurement.

(2) V. notre 7e article, mars-avril 1902, p. 259-260.

(3) *Constitution du 22 frimaire an VIII*, art. 52 : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé..... de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. » *Arrêté des consuls, du 5 nivôse an VIII*, portant règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat : art. 11 : « Le Conseil d'Etat, sur le renvoi qui lui est fait par les consuls, prononce : 1° sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux ; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres. » Précédemment, toutes les affaires contentieuses intéressant l'administration échappaient aux tribunaux judiciaires, en vertu d'un principe répété dans de nombreuses lois ; et ces affaires ne pouvaient être jugées que par l'administration elle-même. Les ministres s'étaient naturellement trouvés chargés de les juger, d'abord comme supérieurs hiérarchiques des directoires de département;

plus forte raison le chef de l'Etat a-t-il le droit de juger les conflits entre autorités administratives quand ils donnent lieu à jugement proprement dit, c'est-à-dire quand ils se manifestent par une réclamation d'incompétence émanée d'un particulier qui, d'ailleurs, ne se plaint pas seulement de l'incompétence, mais d'un droit violé; et enfin les conflits entre l'autorité administrative et les tribunaux administratifs, quand ils se manifestent aussi par une réclamation d'incompétence émanée d'un particulier qui se fonde à la fois sur l'incompétence et sur un droit violé. Tout cela est contenu, implicitement mais très réellement, dans la législation de l'an VIII, qui ne fait, d'ailleurs — sauf l'institution du Conseil d'Etat — que consacrer le droit antérieur. Le droit antérieur faisait déjà aboutir tout le contentieux administratif au chef de l'Etat, ainsi que les conflits. En vertu de ce même droit, le chef de l'Etat est l'administrateur suprême. Non seulement il fait des actes administratifs; il a, comme chef de l'administration, pouvoir sur les actes des administrateurs inférieurs : ou peut les lui déférer pour qu'il les réforme ou les annule ; lui-même peut les réformer ou annuler d'office; il peut les réformer ou annuler lorsqu'ils violent des droits, et aussi lorsqu'ils n'en violent aucun. En la même qualité de chef de l'administration, il est le régulateur des compétences entre autorités administratives : il résout les conflits soulevés par une autorité administrative contre une autre autorité administrative, ces conflits prévus par la loi des 7-14 octobre 1790 et qui ne peuvent être portés ni aux tribunaux judiciaires ni aux tribunaux administratifs, parce qu'ils ne relèvent pas de la fonction de juger (1) : il peut les résoudre avec l'aide du Conseil d'Etat, cela ne change pas leur nature. En la même qualité de chef de l'administration, il veille d'office, soit en Conseil d'Etat, soit en dehors, à ce que les actes administratifs soient faits dans les formes régulières. Et il y veille en qualité de juge, nécessairement en Conseil

puis, par la force des choses, en première instance, lorsque les directoires n'étaient pas compétents. Tout le contentieux administratif leur ressortissait. Et c'est tout ce contentieux qui est remis aux consuls en Conseil d'Etat par la disposition finale de l'art. 11 du Règlement du 5 nivôse an VIII.

(1) V. notre 7e article, mars-avril 1902, p. 256.

d'Etat cette fois, quand le vice de forme est relevé par un citoyen dont l'acte irrégulier a violé un droit.

Cette législation est à la fois très précise et très indéterminée. Très précise, en ce qu'il en résulte incontestablement que tout le contentieux administratif et toute la fonction administrative aboutissent au chef de l'Etat. Très indéterminée, en ce qu'elle ne définit ni ne délimite rien : ni la fonction administrative et la fonction de juger, ni, dans la fonction de juger, les diverses catégories de contentieux qui se dessineront peu à peu aux mains du chef de l'Etat et qui appartiendront plus tard au Conseil d'Etat investi d'un pouvoir propre : contentieux d'appel, de cassation, de premier et dernier ressort, contentieux de l'excès de pouvoir. Celui-ci n'est pas plus défini que les autres; il n'a même pas de nom dans les lois que nous résumons : les mots *excès de pouvoir* ne s'y rencontrent pas une seule fois. Ces lois n'en ont pas moins concouru à former le recours pour excès de pouvoir. Elles lui ont ménagé les conditions dans lesquelles il pourra naître et s'élaborer, sous l'effort spontané de la vie, par l'action combinée des plaideurs et du Conseil d'Etat. Plaideurs et Conseil d'Etat se borneront à utiliser les ressources de cette législation. Cette législation est le premier élément générateur du recours pour excès de pouvoir (1).

Les particuliers dont un acte administratif viole le droit ont pour première pensée de faire supprimer cet acte. Ils pourraient pour cela s'adresser à l'administration ; mais

(1) M. Aucoc (*Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1878, *Le Conseil d'Etat et les recours pour excès de pouvoir*, p. 16-17) méconnaît cet élément, lorsqu'il dit : « Les bases même de ces pouvoirs si étendus ont été posées par la jurisprudence plutôt que par la loi. Lorsque le Conseil d'Etat a été réorganisé au début de ce siècle, la constitution du 22 frimaire an VIII et l'arrêté consulaire du 5 nivôse suivant n'ont pas précisé d'une manière bien nette les attributions juridiques qui lui étaient conférées. » Nous reconnaissons que la législation de l'an VIII et celle qui l'a précédée présentent, sauf la restriction que nous avons faite, un caractère de généralité et d'indétermination remarquable ; ce n'en est pas moins de cette législation que sont sortis les pouvoirs du Conseil d'Etat aujourd'hui, et jadis du chef de l'Etat en son Conseil, comme juge de premier et dernier ressort, juge d'appel, juge de cassation et juge des excès de pouvoir. La jurisprudence n'a fait que mettre en œuvre les pouvoirs étendus qui résultaient pour elle de cette législation, précisément à cause de son indétermination. Les pouvoirs du Conseil d'Etat, c'étaient les pouvoirs même du chef de l'Etat.

quand on recourt à l'administration, on a toujours figure de solliciteur, alors même qu'on s'appuie sur un droit. Aussi, quand leur droit est en cause, aiment-ils mieux s'adresser aux tribunaux devant lesquels on ne sollicite plus, mais on exige au nom du droit. Leur premier mouvement est donc de s'adresser à la justice pour faire supprimer l'acte qui viole leur droit. On en voit encore aujourd'hui, après cent ans de séparation des pouvoirs, qui demandent aux tribunaux de méconnaître ou d'annuler des actes administratifs en des cas où les tribunaux ne le peuvent pas. Cette tendance instinctive s'est manifestée dès le premier jour. Elle a pu se manifester utilement ici, parce que le chef de l'Etat était en même temps juge et administrateur. Comme administrateur, il pouvait incontestablement annuler les actes des autorités administratives. Comme juge, il le pouvait aussi : qu'est-ce qui l'en empêchait? Pour que les pouvoirs des tribunaux sur les actes de l'administration apparaissent comme limités, il faut, en fait, que le tribunal soit suffisamment distinct de l'administration. Cette distinction n'existait pas ici. Le Conseil d'Etat n'était que l'instrument de la juridiction exercée par le chef de l'Etat : il se bornait à préparer l'usage de ses pouvoirs par le chef de l'Etat. Il devait arriver fatalement qu'à la demande des intéressés il fît appel au pouvoir du chef de l'Etat d'annuler des actes administratifs, toutes les fois que l'annulation apparaîtrait comme la seule réparation possible pour le droit violé et réclamant, ou la seule réparation adéquate. C'est ainsi que la confusion des fonctions aux mains du chef de l'Etat a conduit le Conseil d'Etat, sur la demande des plaideurs, à user des pouvoirs d'annulation du chef de l'Etat dans tous les cas où l'annulation était nécessaire au rétablissement du droit. Cela a été un résultat très heureux de la confusion des fonctions aux mains du chef de l'Etat, et du système de la justice retenue appliqué au Conseil d'Etat.

La grande raison logique de l'annulation prononcée par le chef de l'Etat et le Conseil d'Etat, sur recours pour excès de pouvoir, c'est qu'il n'y avait pas d'autre moyen de protéger le droit violé et réclamant. Nous touchons là encore à l'une des causes qui ont concouru à engendrer le recours pour excès de pouvoir, cause intellectuelle, philosophique. On s'est trouvé

dans la nécessité d'annuler des actes administratifs, ou de renoncer à assurer le respect dû au droit violé et réclamant. Comme la constitution du tribunal lui permettait d'annuler sans étonner ni faire crier, sans rencontrer de résistance ni dans les principes ni dans les faits, il a usé, sans hésiter, de ce procédé à la fois naturel et exceptionnel, plutôt que de laisser le droit en souffrance; et il a ainsi étendu la *jurisdictio* au delà de ce qu'aurait pu faire un tribunal séparé de l'administration.

En affirmant que l'annulation des actes entachés d'excès de pouvoir était le seul moyen de protéger le droit violé et réclamant, nous heurtons l'une des idées les plus universellement admises aujourd'hui en matière de recours pour excès de pouvoir. Pour que notre proposition soit soutenable, il faut que tout recours pour excès de pouvoir suppose à la fois un droit violé et un intérêt lésé : c'est en effet ce que nous croyons, et ce que nous essaierons de démontrer. Si tout recours pour excès de pouvoir est fondé sur un droit violé, on comprend que l'annulation de l'acte entaché d'excès de pouvoir soit présentée comme un moyen de protéger le droit violé, même comme le seul moyen de le protéger. Mais la doctrine universelle aujourd'hui, c'est que les recours pour excès de pouvoir ne s'appuient pas sur un droit violé, mais sur un simple intérêt lésé, différant en cela de tous les autres recours contentieux. Il n'y aurait d'exception à cette particularité du recours pour excès de pouvoir, que dans le cas où l'excès de pouvoir est qualifié « violation de la loi et des droits acquis ». Aussi cette catégorie d'excès de pouvoir n'est-elle qu'un excès de pouvoir improprement dit, qui n'a été que tardivement et accidentellement ajouté aux autres. Le véritable recours pour excès de pouvoir, le recours pour empiètement sur le juge ou excès de pouvoir au sens strict, le recours pour empiètement d'une autorité administrative sur une autre ou pour « incompétence » au sens technique, le recours pour vice de forme, et le recours pour détournement de pouvoir, qui, lui aussi, est un dernier venu dans la catégorie des recours pour excès de pouvoir, ne supposent aucun droit violé, mais un simple intérêt lésé.

Comme tout le monde, j'ai longtemps vécu sur cette concep-

tion. Je ne la crois plus exacte. Elle est inexacte, en tant qu'elle affirme que les recours pour excès de pouvoir proprement dits, — pour empiètement sur le juge, pour incompétence, vice de forme, ou détournement de pouvoir, — n'impliquent aucune violation de droit. Nous avons été convaincu du contraire, sans nous y attendre, quand nous avons cessé d'étudier le recours pour excès de pouvoir dans les livres, et que nous avons regardé dans les faits, c'est-à-dire dans la jurisprudence. Là on voit la matière des recours pour excès de pouvoir, la situation et la nature des réclamations du plaideur, la raison d'être des décisions : cette raison d'être, c'est toujours de protéger un droit ; le plaideur se plaint toujours d'être victime d'une violation de droit; la matière du recours est toujours un droit violé, un droit prétendu ou réel, mais un droit. Pour faire partager notre conviction à nos lecteurs, nous allons être obligé de leur présenter une longue analyse de la jurisprudence, en nous cantonnant dans la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat (1). Cela nous contraindra à renvoyer un peu loin la dernière cause qui a concouru à l'élaboration du recours pour excès de pouvoir, et qui est l'institution du Conseil d'Etat comme auxiliaire dont le chef de l'Etat ne pouvait se passer pour l'exercice de sa *jurisdictio* ; mais il faut bien épuiser l'étude de l'une, quelque longue qu'elle doive être, avant de passer à l'autre. La question actuelle mérite qu'on s'y arrête : la solution, si du moins on aboutit à celle que nous prétendons qui s'impose, exclut presque, à elle seule, l'idée de recours gracieux (2). La question mérite aussi qu'on se résigne

(1) Nous reviendrons sur cette question de l'intérêt lésé ou du droit violé, pour la traiter en soi ; nous discuterons les décisions du Conseil d'Etat d'où l'on prétend induire que le recours pour excès de pouvoir n'implique qu'un intérêt lésé ; nous examinerons les raisons, les objections, la genèse des idées. Ici nous ne pouvons et ne devons dire que ce qui est indispensable pour déterminer les conditions dans lesquelles s'est établi le recours pour excès de pouvoir. Déterminer ces conditions est présentement notre unique objet. Nous voudrions que le lecteur pût se mettre dans l'état d'esprit où a dû être le Conseil d'Etat avant que les théories fussent nées.

(2) Nous disons « presque à elle seule ». Un recours gracieux peut être fondé sur un droit violé ; il ne suffit donc pas de supposer un droit violé pour exclure l'idée de recours gracieux et pour avoir nécessairement un recours contentieux : il faut, en outre, que le recours soit adressé à un juge. Sans juge, pas de recours contentieux, on n'a que du contentieux en puissance. C'est le Conseil d'Etat qui

à l'ennui de lire des arrêts. Les arrêts, ce sont les faits considérés directement et en eux-mêmes. Il est indispensable ici de considérer directement les faits, parce que, dans l'état actuel de la doctrine, ils n'apparaissent plus qu'à travers une systématisation ingénieuse, en général exacte, mais qui a induit les esprits en erreur ou en préjugé sur des points essentiels. Les faits nous démontreront que tous les recours pour excès de pouvoir, même ceux pour incompétence ou vice de forme, sont fondés sur un droit violé, et non, comme tout le monde le dit ou le suppose, sur un simple intérêt lésé. Ils nous démontreront que l'annulation de l'acte entaché d'excès de pouvoir est le seul moyen d'assurer un plein respect au droit violé. Ils nous démontreront enfin que tous les genres de recours pour excès de pouvoir ont été connus et admis dès le début de l'institution.

On a imaginé ici un développement historique où nous ne voyons qu'une construction artificielle. Les recours pour empiètement sur le juge, pour incompétence, ou vice de forme, auraient d'abord été les seuls ; le recours pour violation de la loi ne s'y serait adjoint que plus tard, ou du moins n'aurait été que plus tard rattaché à la notion d'excès de pouvoir ; le recours pour détournement de pouvoir serait enfin une sorte de création dernière du Conseil d'Etat, où le Conseil d'Etat aurait poussé jusqu'à un point incroyable le contrôle de légalité exercé par la juridiction sur l'administration (1). Cette

a fourni le juge ici, et qui l'a fourni tout de suite. Si un droit violé ne suffit pas pour que l'on ait affaire à un recours contentieux, il est du moins nécessaire : pas de recours contentieux sans droit violé. Il faut toutefois réserver la question de savoir si le droit violé est objectif ou subjectif, nous en parlerons plus loin. Nous pensons que le recours pour excès de pouvoir a toujours à sa base un droit violé subjectif, et c'est ce que nous essaierons d'établir ; mais il n'est pas nécessaire d'être de notre avis sur ce point pour admettre l'idée de recours contentieux. Pour qu'un recours soit contentieux, si d'ailleurs les autres conditions du recours contentieux sont remplies, il suffirait d'une violation du droit objectif.

(1) On trouvera l'exposé de ce développement historique dans M. Laferrière, t. II, 2e éd., p. 402-412. Comme la plupart des hommes du XIXe siècle, l'éminent auteur ne peut se résigner à reconnaître sans réserves le caractère absolument coutumier d'une institution. Il le reconnaît, puis il le méconnaît ; et c'est là la raison qui le conduit à admettre le développement historique que nous contestons. « Pour atteindre l'illégalité dans l'ordre administratif, il a fallu que le Conseil d'Etat fît un effort plus long et plus difficile (que la Cour de cassation),

façon de présenter les choses nous paraît arbitraire. Tous ces genres de recours se sont produits simultanément, avec cette seule différence que les uns ont été plus fréquents, les autres

parce que *les textes ne lui offraient qu'un faible et étroit point d'appui. De là* ce long travail de jurisprudence dont nous devons maintenant retracer les principales phases. Quels sont les textes législatifs qui ont servi de point de départ à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'excès de pouvoir ? On enseigne généralement que c'est la loi des 7-14 octobre 1790. Il est cependant à remarquer que les arrêts rendus sous le premier Empire et sous la Restauration n'ont pas mentionné cette loi. C'est seulement après 1830 que le Conseil d'Etat a pris l'habitude de l'invoquer dans ses décisions : on la voit apparaître pour la première fois dans deux arrêts en date du 15 juillet et du 28 décembre 1832. Les auteurs s'abstiennent aussi, jusqu'à cette époque, de mentionner la loi des 7-14 octobre 1790 comme base du recours pour excès de pouvoir. Il est permis de conclure de là que cette loi n'a pas eu, dès le début de la jurisprudence, l'influence qu'elle a exercée plus tard sur la théorie de l'excès de pouvoir ». Nous verrons plus loin qu'elle n'a jamais eu aucune influence sur la théorie de l'excès de pouvoir. Elle a joué le rôle extérieur de motif juridique, ou de pièce justificative ; elle n'a jamais modifié ou influencé la marche de l'institution. « Le Conseil d'Etat, depuis l'an VIII jusqu'à 1830, n'avait pas cherché de points d'appui, pour sa juridiction en matière d'excès de pouvoir, en dehors des traditions, des analogies empruntées à la jurisprudence judiciaire, et des dispositions générales de la législation de l'an VIII ». Cependant M. Laferrière est ressaisi par le besoin de rattacher cette jurisprudence à un texte direct : « L'article 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII, qui le chargeait de prononcer sur les conflits qui s'élèvent entre l'administration et les tribunaux, consacrait certainement la juridiction du Conseil d'Etat à l'égard des actes administratifs empiétant sur la fonction judiciaire, aussi bien qu'à l'égard des décisions judiciaires dénoncées par la voie du conflit comme empiétant sur la fonction administrative ». Cela est exact : et ceci également : « Aussi le Conseil d'Etat n'a jamais hésité, dès le début de son institution, à annuler pour incompétence et excès de pouvoir les décisions administratives qui statuaient sur des questions réservées aux tribunaux ». Mais voici qui n'est plus complètement dans le vrai : « Ces anciens arrêts nous paraissent être *le point de départ le plus certain de la jurisprudence des excès de pouvoir* ». Pour que cela fût exact, il faudrait que cette première catégorie de recours eût fonctionné seule pendant un certain temps, et que les autres en fussent écloses par voie d'extension successive. Or, cela n'a pas été ; et M. Laferrière en convient : « *D'après cette ancienne jurisprudence*, l'annulation pour incompétence et excès de pouvoir n'atteint pas seulement les actes administratifs qui empiètent sur la fonction judiciaire, mais encore ceux qui violent les règles de la compétence administrative en empiétant sur les attributions d'un autre administrateur ou d'un juge administratif... Outre ces deux cas d'excès de pouvoir, la *première* jurisprudence du Conseil d'Etat en admet un troisième : « la violation des formes substantielles. » Mais alors, que deviennent ces « arrêts points de départ », et cet article 11, trop étroit pour l'édifice qu'on lui fait supporter ? — « L'idée d'excès de pouvoir s'est encore élargie en matière administrative, elle s'est étendue *peu à peu* à toutes les espèces d'illégalités qui peuvent entacher les actes de l'administration. Le recours pour excès de pouvoir s'est ainsi *progressivement* transformé en une sorte de pourvoi en cassation, à l'appui

moins. Tous ont été traités au début de la même façon. Le recours pour « violation de la loi et des droits acquis » n'implique pas plus droit violé que les autres. Il est aussi ancien que les autres. Il a de tout temps, comme les autres, abouti à l'annulation des actes incriminés. Si la caractéristique essentielle — disons unique (1) — du recours pour excès de pouvoir est d'être un recours en annulation d'actes administratifs, ne la retrouve-t-on pas dès l'origine dans le recours pour violation de la loi et des droits acquis? Quelles raisons y a-t-il donc d'établir une différence? Sans doute, le recours pour violation de la loi et des droits acquis a été, ordinairement, désigné sous cette dénomination spéciale, et cette particularité a eu pour conséquence de le faire mettre nominalement pendant une certaine période en dehors des recours pour excès de pouvoir proprement dits; après quoi, on a cru devoir le comprendre, même nominalement, dans les recours pour excès de pouvoir. A cela se réduit tout le développement historique de ce recours : il n'a porté que sur des questions extérieures de dénomination et de classification,

duquel les parties ont pu invoquer des griefs tirés de la violation de la loi et de l'atteinte aux droits acquis. » M. Laferrière reconnaît ensuite que « cette évolution de jurisprudence a plutôt porté sur des questions de procédure et de terminologie juridique que sur des questions d'attributions : en effet, le Conseil d'Etat a admis, de tout temps, d'une manière plus ou moins large, que les parties pouvaient réclamer devant lui l'annulation d'actes administratifs faits en violation de la loi et portant atteinte à leurs droits. » Mais il ajoute que « ces recours n'étaient presque jamais considérés comme des recours pour excès de pouvoir; on ne leur donnait pas pour base la loi des 7-14 octobre 1790. » Aux autres non plus. Une partie de ces formules laisse au lecteur l'impression qu'il y a eu un développement historique portant sur le fond même des matières. Quant au détournement de pouvoir, la progression historique est très nettement affirmée : « La jurisprudence a fait plus encore. Elle a trouvé moyen d'*étendre aux actes faits par l'administration en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires un contrôle de légalité auquel il semblait difficile de les soumettre.* » — « Telle a été, *dans ses développements principaux*, cette jurisprudence de l'excès de pouvoir, qu'on a qualifiée quelquefois de prétorienne. Elle l'a été, en effet, par les transformations qu'elle a fait subir aux règles primitives, au moyen de déductions ingénieuses et parfois un peu subtiles ». Non pas par les transformations qu'elle a fait subir aux règles primitives : quelles sont ces règles? mais par son principe même. — « Elle l'a été aussi par le but qu'elle a poursuivi : combler les lacunes de l'ancien droit (quel ancien droit ?) et en adoucir la rigueur en vue de l'intérêt public. » — C'est contre les *tendances* de cet exposé que nous croyons qu'il faut se mettre en garde.

(1) Unique, au point de vue de l'analyse philosophique.

laissant le fond des choses identique à lui-même. Nous y reviendrons en abordant les espèces de cette catégorie. Quant au recours pour détournement de pouvoir. il ne constitue pas une catégorie indépendante : il rentre ou dans la catégorie des recours pour empiètement sur le juge, ou dans la catégorie des recours pour violation de la loi. Enfin l'idée de détournement de pouvoir n'est pas une création du Conseil d'Etat : on en trouve des applications aussi nombreuses dans la jurisprudence judiciaire que dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, et c'est bien là, pour le dire en passant, une preuve que le détournement de pouvoir implique violation de la loi et d'un droit. Il y a eu développement de jurisprudence en ce qui concerne le détournement de pouvoir impliquant violation de la loi et des droits acquis : non que le principe de ce recours ait jamais été inconnu ; mais ce recours, devant le Conseil d'Etat, a été rare d'abord (1), et fréquent plus tard, pour des causes que nous essaierons de déterminer plus loin, et qui n'ont rien de spécial à la matière du détournement de pouvoir.

Passons maintenant à la jurisprudence, et prenons d'abord cette catégorie d'excès de pouvoir qui consiste pour l'administrateur à empiéter sur les fonctions du juge. Ç'a été de tous temps l'une des catégories les plus nombreuses. C'est une des assises les plus importantes du recours pour excès de pouvoir en voie de formation. Mais il ne faudrait pas entendre par là qu'elle ait précédé les autres, et qu'elle leur ait servi de point de départ. Les autres, pour avoir été des sources d'annulation moins abondantes, n'en sont pas moins premières ni moins indépendantes.

Des particuliers plaident devant les tribunaux judiciaires sur la propriété d'un chemin privé, que l'un d'eux a supprimé et réuni à ses propriétés au détriment des autres. Au cours de l'instance, l'administration centrale du département de l'Aisne ordonne la suppression du chemin, comme étant au nombre de ceux qui, d'après l'arrêté du gouvernement du 23 messidor an V, devaient être rendus à l'agriculture. Le préfet de l'Aisne, qui avait succédé à l'administration centrale, élève le conflit. Si le conflit avait été confirmé et l'arrêté de l'administration

(1) On en trouve cependant des exemples dans la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat.

centrale maintenu, l'usurpation du chemin par l'un des plaideurs se serait trouvée légitimée : l'acte administratif avait pour objet de donner raison à l'un des plaideurs contre l'autre. Le Conseil d'Etat décide qu'il s'agit « d'un chemin privé ou de servitude établi par titres ; qu'il n'est pas de l'espèce de ceux dont l'arrêté du gouvernement du 23 messidor an V ordonnait la suppression ; que l'autorité judiciaire était seule compétente pour connaître de cette affaire, puisqu'il *s'agissait de décider si un chemin privé ou de servitude établi par titres pouvait être supprimé par l'une des parties sans le consentement de l'autre :* arrêté de l'ex-administration centrale annulé ; parties renvoyées à suivre leur instance, si elles veulent » (1). L'affaire vient au Conseil d'Etat sous forme de conflit. Ceux sur qui le chemin avait été usurpé auraient pu former un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté de l'administration centrale qui empiétait sur le juge ; le résultat aurait été le même. Et ils auraient formé ce recours, non seulement en vertu d'un intérêt lésé, mais d'un droit violé par cet arrêté : le droit qu'ils défendaient devant les tribunaux judiciaires. Comme dans toutes les espèces suivantes, on peut ici distinguer deux droits : le droit d'être jugé par les tribunaux, qu'on pourrait être tenté de considérer comme un droit objectif ; et le droit sur lequel le tribunal doit statuer, droit, celui-ci, certainement subjectif, et qui n'est pas moins atteint que le précédent par l'acte administratif usurpateur. — Un préfet, au lieu de se borner à déclarer qu'une alluvion était utile pour la navigation et qu'il serait pourvu à sa consolidation et extension par des plantations et autres moyens en usage, ordonne que l'alluvion soit partagée entre les propriétaires riverains, chacun au droit de sa propriété, sans qu'aucun d'eux puisse faire valoir le droit de revendication. L'un des intéressés se pourvoit en annulation. Le Conseil d'Etat constate que le préfet « n'était pas compétent pour opérer le partage entre les propriétaires riverains ; que cette opération ne pouvait légitimement résulter que de l'examen de leurs droits de propriété, lequel ne compète qu'aux tribunaux », et il annule l'arrêté en tant qu'il statue sur les droits de propriété des riverains, et qu'il

(1) Conseil d'Etat, 5 floréal an XIII (25 avril 1805), *Dossemont c. Chollet.*

les viole, car il les viole incontestablement(1). — Un arrêté du préfet de Vaucluse ordonne au profit d'une commune la vente d'une coupe de bois dont un particulier se prétend propriétaire ; adjudication de la coupe est faite en vertu de cet arrêté ; le propriétaire se pourvoit en annulation, au nom de son droit de propriété évidemment. Le Conseil d'Etat prononce que l'adjudication sera respectée si elle a eu lieu, mais annule l'arrêté du préfet, et renvoie la commune et son adversaire à discuter leur droit au produit de la coupe devant les tribunaux (2). — Le préfet de la Seine décerne contrainte contre un particulier à l'effet de le faire acquitter les droits d'octroi dont il a été prétendument déclaré débiteur envers la régie par un arrêt de justice. L'intéressé forme opposition à cette contrainte et assigne les anciens régisseurs intéressés de l'octroi de Paris en référé devant le tribunal de la Seine pour voir dire que défenses seront faites de mettre ladite contrainte à exécution. Le préfet élève le conflit. « On ne saurait lui contester le droit de décerner des contraintes en matière d'octroi, et les tribunaux judiciaires ne sont pas compétents ». Le Conseil d'Etat, saisi par cette voie du conflit, déclare que le droit de décerner contrainte appartient aux régisseurs, non au préfet, et que les tribunaux judiciaires ont le droit de connaître de la prétention du contribuable à ne pas payer. En conséquence, il annule la contrainte du préfet et son arrêté de conflit (3).

(1) Conseil d'Etat, 28 mars 1807, *Dupuy-Briacé*.

(2) Conseil d'Etat, 1er septembre 1807, *Magnan c. commune de St-Christot*.

(3) Conseil d'Etat, 10 novembre 1807, *Lemoine c. régisseurs de l'octroi de Paris*. Nous utilisons cet arrêt, quoique le Conseil d'Etat ait été saisi par la voie du conflit, et non par la voie du recours pour excès de pouvoir : ce que nous avons fait aussi pour l'arrêt du 5 floréal an XIII ci-dessus. L'intéressé aurait aussi bien pu former un recours pour excès de pouvoir que saisir les tribunaux judiciaires. En réalité, le recours pour excès de pouvoir, dans tous les cas où il y a empiètement sur la fonction du juge, joue, aux mains des particuliers dont le droit est violé, le rôle que joue le conflit aux mains de l'administration quand il y a empiètement du juge sur la fonction de l'administrateur : le particulier qui forme un recours pour excès de pouvoir ne veut défendre que son droit, mais il défend en même temps la compétence des tribunaux. Nous avons déjà signalé (*Revue du droit public*, mars-avril 1902, p. 272) cette fonction du recours pour excès de pouvoir. L'intéressé, dans tous les cas où il y a empiètement sur la fonction du juge, ou atteinte à sa compétence comme ici, a deux voies à sa disposition : saisir les tribunaux malgré l'acte administratif entaché d'excès de pouvoir et provoquer un conflit, c'est ce que nous voyons ici, ou former un recours pour excès de pouvoir afin de pouvoir librement ensuite s'adresser aux

Le contribuable ne s'appuyait-il pas sur un prétendu droit? — Un préfet prend un arrêté interdisant à un particulier d'user d'un certain mode de pêche qu'il est autorisé à employer par possession et permissions anciennes. Le Conseil d'Etat : « Considérant que... l'application des dispositions de l'ordonnance d'août 1669 appartient à l'autorité judiciaire, sur la plainte, soit des agents de l'administration générale, soit des communes, soit des particuliers intéressés », annule l'arrêté du préfet et renvoie les parties devant les tribunaux (1). Il s'agit bien ici d'un droit de pêche, puisqu'il ressortit aux tribunaux, et c'est ce droit qui reçoit une atteinte de l'arrêté préfectoral. — A propos d'une contestation entre deux riverains, dont l'un a construit des ouvrages pour se garantir des inondations, et dont l'autre prétend que ces ouvrages rejettent le cours du torrent sur sa propriété, le préfet prend un arrêté enjoignant au premier de démolir ses constructions. Le Conseil d'Etat : « Considérant que, pour tout ce qui touche aux intérêts des propriétaires riverains qui peuvent être en litige entre eux, c'est à tort que le préfet a cru pouvoir statuer sur ce litige qui est entièrement de la compétence des tribunaux », annule en ce qui touche les *droits* des riverains sur lesquels il y a litige entre eux, et renvoie les parties à se pourvoir devant les tribunaux (2). — Le préfet du Nord, par deux arrêtés, accorde aux habitants d'une commune, en raison de titres produits par la commune, des droits d'usage sur des bois qu'un particulier prétend lui appartenir. Celui-ci demande l'annulation. Le Conseil d'Etat : « Considérant que l'autorité administrative n'était pas compétente pour statuer sur les *droits* contestés entre la commune et celui qui se prétend propriétaire », annule les deux arrêtés (3). — Le sous-préfet de Casal prend des arrêtés permettant à la mairie de Casal de s'emparer d'un bureau de pesage appartenant à un particulier, à la charge de payer à celui-ci la valeur des ustensiles ou de les restituer. L'intéressé se pourvoit devant le tribunal d'Alexandrie, qui se

tribunaux. Ici le conflit a abouti à faire annuler pour excès de pouvoir la contrainte du préfet.

(1) Conseil d'Etat, 18 août 1807, *Hyjar*.

(2) Conseil d'Etat, 22 janvier 1808, *Hours c. Boileau-Castelnau*.

(3) Conseil d'Etat, 22 janvier 1808, *Delamotte c. commune d'Aubry*.

déclare incompétent et renvoie au conseil de préfecture ; le conseil de préfecture se déclare également incompétent; pourvoi au Conseil d'Etat : « Considérant qu'un bureau de pesage, et le droit de l'exercer dans un local déterminé, est une propriété ; que cette propriété a bien pu subir des modifications par suite de la publication des lois françaises en Piémont; mais que, etc... ; qu'il appartenait aux tribunaux de statuer : ... Les arrêtés du sous-préfet sont annulés ; la contestation existant entre la mairie de Casal et F... est renvoyée devant les tribunaux » (1). Les arrêtés du sous-préfet portaient évidemment atteinte à un droit prétendu. — Le préfet de Maine-et-Loire statue sur une réclamation d'indemnité contre un concessionnaire de mines pour travaux prétendus utiles à ce concessionnaire. Le Conseil d'Etat : « Considérant que les demandes en règlement d'indemnité doivent être portées devant les tribunaux, aux termes de l'article 27 loi du 28 juillet 1791 », annule l'arrêté et renvoie aux tribunaux judiciaires (2). Payer ou ne pas payer une indemnité est-il un droit ou un simple intérêt? — Le préfet des Hautes-Alpes tranche par arrêté une contestation entre un adjudicataire d'octroi et un aubergiste. Le Conseil d'Etat, « considérant que les préfets ne peuvent ni faire ni interpréter les règlements en matière d'octroi ; que les questions qui peuvent se présenter, à l'égard d'un règlement dûment approuvé, sur l'application du tarif et la quotité des droits, sont attribuées par les lois à l'autorité judiciaire », annule l'arrêté du préfet et renvoie aux tribunaux (3). Celui des deux plaideurs qui avait été condamné par

(1) Conseil d'Etat, 1er avril 1808, *Franco c. commune de Casal*. L'intéressé n'a pas formé directement un recours pour excès de pouvoir. L'affaire arrive au Conseil d'Etat sous forme de demande en désignation de juges. Le résultat est le même que s'il y avait eu recours pour excès de pouvoir proprement dit. Le Conseil d'Etat se comporte comme s'il avait été saisi directement d'un recours pour excès de pouvoir, puisqu'il annule l'acte du sous-préfet.

(2) Conseil d'Etat, 11 août 1808, *Boussier et autres c. Charbonnier*.

(3) Conseil d'Etat, 21 novembre 1808, *Sibours c. Roux*. Nous trouvons ici un exemple de conflit soulevé d'office par un tribunal, et une preuve de ce que nous avons dit précédemment (*Revue du droit public*, mars-avril 1902, pp. 272-273) sur l'inutilité du conflit aux mains des tribunaux. Sibours ne forme pas un recours direct pour excès de pouvoir. Il avait saisi le juge de paix, et, par voie d'appel, le tribunal d'Embrun. Celui-ci, remarquant que la question qui lui était apportée avait déjà été tranchée par un arrêté du préfet, lequel lui paraissait

le préfet se prévalait certainement d'un droit violé, et non d'un simple intérêt lésé. — Des riverains du Rhône prétendent que des attérissements se sont formés par voie d'alluvion ou par retour du fleuve à son ancien lit, ils se considèrent comme propriétaires des terrains déposés ou abandonnés, en vertu des articles 556 et 563 du Code civil ; ils y exécutent des plantations ; l'administration, se fondant sur l'article 560 du Code civil, prétend que ces terrains appartiennent à l'Etat. En vertu d'une décision du ministre des finances, le préfet de la Drôme prend un arrêté ordonnant que les terrains seront affermés au profit de l'Etat. Les intéressés forment une requête en annulation de cet arrêté. Se prévalent-ils d'un droit ou d'un simple intérêt ? Le Conseil d'Etat, « considérant qu'il s'agit de décider à qui appartiennent les terrains ; que cette contestation présente une question de propriété qui doit être renvoyée aux tribunaux ; que la décision du ministre des finances ne peut avoir son exécution que dans le cas où la propriété du terrain dont s'agit ne serait pas contestée », annule l'arrêté du préfet et renvoie les parties devant les tribunaux (1).

Bornons-nous là pour cette première catégorie d'espèces (2), et tirons la conclusion. Dans tous ces cas et autres analogues, nous rencontrons un particulier qui se plaint qu'un de ses droits soit violé ou méconnu par un acte administratif présentant en outre ce vice de constituer un empiètement sur la fonction du juge et d'être entaché d'excès de pouvoir. Comment le droit violé et réclamant obtiendra-t-il satisfaction ? Nous ne

d'ailleurs incompétemment rendu, s'arrête devant cet acte administratif entaché d'excès de pouvoir et déclare le conflit. Sibours s'adresse au Conseil d'Etat pour faire déclarer le conflit mal à propos élevé par le tribunal. Le Conseil d'Etat annule l'arrêté du préfet et dispose : « Le tribunal civil d'Embrun passera outre au jugement de l'appel qui lui est soumis. » Le tribunal aurait eu quelque chose de plus simple à faire : se déclarer compétent. Le conflit aurait été élevé tout de même, mais par le préfet. Et, sur ce conflit, le Conseil d'Etat aurait prononcé de la même façon. Voilà, nous semble-t-il, qui prouve bien que le conflit est nécessaire à l'administration, mais inutile aux tribunaux.

(1) Conseil d'Etat, 22 octobre 1808, *Terrasse et consorts*, Cf. 16 août 1808, *Deplan de Sieyès c. régie des domaines*.

(2) Aj. : C. d'Et., 28 juin 1806, *Commune de Royan* ; 25 mars 1807, *Bottu de la Barmondière* ; 15 janvier 1809, *Bardin* ; 10 mars 1809, *Commune de Ohnenheim* ; 29 avril 1809, *Commune de Bartaine* ; 17 juin 1809, *Guesdon* ; 5 août 1809, *Bach* ; 3 novembre 1809, *Bourdereau* ; 12 novembre 1809, *Dechampneuf* ; 1er avril 1811, *Lombard* ; 17 janvier 1812, *Habitants de la Lizolles*, etc., etc.

voyons d'autre moyen que d'annuler l'acte administratif qui, prétendument, viole le droit de quelqu'un, et qui, certainement, est entaché d'excès de pouvoir. Que pourrait-on faire d'autre ? Le chef de l'Etat et le Conseil d'Etat ne sont pas compétents pour déclarer le droit de l'intéressé, puisque cela appartient aux seuls tribunaux judiciaires (1). L'intéressé pourrait-il, sans faire au préalable annuler l'acte administratif, saisir le tribunal compétent? Nous pensons qu'il le pourrait, et que le tribunal pourrait, méconnaissant en cela l'acte administratif, se déclarer compétent. Mais il serait arrêté par un conflit, et la question d'annulation se poserait sous une autre forme (2). Seulement le Conseil d'Etat, même celui des débuts, ne va pas aussi loin que nous. Il trouve plus régulier que le particulier dont le droit est violé par un acte administratif empiétant sur le juge s'adresse à lui par un recours pour excès de pouvoir. Que s'il s'adresse au juge sur lequel on a empiété, celui-ci n'est plus compétent ; il ne le redeviendra qu'après que l'acte administratif entaché d'excès de pouvoir aura été annulé. Le Conseil d'Etat nous laisse entrevoir cela dans deux des arrêts que nous venons de rapporter (3), et il le

(1) D'ailleurs, le déclarer serait traiter implicitement l'acte administratif incriminé comme inexistant, le regarder comme nul et non avenu : tant il est vrai qu'on ne peut plus protéger le droit sans méconnaître l'acte administratif qui le viole.

(2) Elle se poserait dans des conditions où le droit d'annuler apparaît comme plus naturel encore que dans le recours direct pour excès de pouvoir ; car le juge du conflit élevé par l'administration ne saurait être placé dans la nécessité de toujours confirmer le conflit et de donner toujours tort au tribunal qui s'est déclaré compétent. Si le tribunal est vraiment compétent, et si c'est l'autorité administrative qui est sortie de sa propre compétence en faisant antérieurement au conflit un acte qui empiète sur la fonction du juge, il faut bien que le juge du conflit puisse le constater et en tirer les conséquences : il faut qu'il puisse annuler et l'arrêté de conflit et les actes excessifs de l'autorité administrative, aussi bien que, le cas échéant, il annulera la décision de justice, si c'est elle qui empiète sur les droits de l'administration.

(3) Conseil d'Etat, 10 novembre 1807, *Lemoine*. « Considérant que le droit de décerner des contraintes, accordé par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 18 germinal an XI aux régisseurs (de l'octroi de Paris), ne peut s'étendre au préfet, puisque ces contraintes sont essentiellement soumises à l'examen de l'autorité judiciaire, *et que les actes émanés du préfet sont hors de la compétence et de la discussion des tribunaux* ; considérant que les tribunaux judiciaires ont le droit de connaître (mais qu'il faut pour cela que l'acte du préfet disparaisse) : la contrainte du préfet et son arrêté de conflit sont annulés. » — Conseil d'Etat, 1er avril 1808, *Franco*. « Considérant qu'un bureau de pesage, et le droit de l'exer-

dit expressément en d'autres (1). Ainsi, pour le Conseil d'Etat, l'intéressé n'a même pas la ressource de s'adresser au tribunal compétent et d'y provoquer un conflit par une déclaration de

cer dans un local déterminé, est une propriété;.. qu'il suit de là que les arrêtés du sous-préfet de Casal sont illégaux; *que cependant l'existence de ces arrêtés peut bien justifier le dispositif du jugement du tribunal civil d'Alexandrie en la partie qui déclare son incompétence occasionnée par ces mêmes arrêtés*; mais que ce jugement n'est pas moins vicieux dans l'autre partie qui renvoie l'affaire au conseil de préfecture, puisque le préfet seul pouvait rapporter ou réformer les arrêtés du sous-préfet ». Ainsi le tribunal civil aurait dû se déclarer provisoirement incompétent, mais renvoyer devant l'autorité administrative proprement dite pour que celle-ci, en supprimant les arrêtés du sous-préfet, levât l'obstacle qui s'opposait à la compétence du tribunal. Cependant, le Conseil d'Etat, « considérant qu'il importe actuellement, afin d'éviter tout circuit inutile, de renvoyer l'affaire à l'autorité qui *aurait été originairement compétente* », use de ses pouvoirs comme juge des recours pour excès de pouvoir, annule les arrêtés du sous-préfet, le jugement du tribunal d'Alexandrie, et renvoie l'affaire devant ce même tribunal. »

(1) Conseil d'Etat, 30 thermidor an XII (18 août 1804), *Héritiers Languedor-Becthonas c. Lambert-Frondeville* : « Considérant que le jugement des contestations... appartient aux tribunaux (judiciaires) *sous la seule condition de ne porter aucune atteinte aux actes administratifs.* » Le Conseil d'Etat constate ensuite que, dans l'espèce, les tribunaux peuvent connaître sans porter atteinte à aucun acte administratif; mais notre principe n'en ressort pas moins. — Décision sur conflit, 9 messidor an XIII (28 juin 1805), *d'Agard* : « Considérant que le district d'Avignon ayant décidé, par son arrêté du 13 ventôse an II..., les tribunaux ne pouvaient juger le contraire ; qu'à supposer que le district eût mal décidé, il fallait s'adresser à l'autorité administrative supérieure (juridiction administratve supérieure) pour faire réformer sa décision, et non aux tribunaux qui ne peuvent, ni directement ni indirectement, connaître des actes des corps administratifs sans contrevenir aux lois des 24 août 1790 et 16 fructidor an III. » Jugement du tribunal d'Avignon annulé. — Décision sur conflit négatif, 27 septembre 1807, *Branzon* : « Considérant que l'autorité judiciaire étant incompétente pour réformer les actes administratifs ou en suspendre l'exécution, les tribunaux de Rouen se sont abstenus avec raison... » — Décision sur conflit, 19 mars 1808, *Braun* : « Considérant que, si les décisions du maire et du sous-préfet étaient irrégulières (empiètement sur les attributions du préfet), le tribunal de Birkenfeld n'avait néanmoins aucune juridiction pour les réformer : Le jugement du tribunal de B. est déclaré comme non avenu. » — Conseil d'Etat, 11 août 1808, *Doria c. Rusca.* Le préfet du Pô, en donnant à R. une autorisation qui était de sa compétence, déclare dans son arrêté, par voie de simple énonciation, qu'un droit réclamé par D. contre R. a été supprimé par la loi du 28 mars 1790. Le tribunal et la Cour de Turin déclarent que l'arrêté du préfet met obstacle à ce qu'ils connaissent de la question, quoiqu'elle soit de leur compétence. Le Conseil d'Etat constate que « la question est de la compétence de l'autorité judiciaire » ; mais que « *le préfet du Pô y a mis obstacle en préjugeant incompétemment cette question* ». Il annule l'arrêté du préfet » en ce qu'il y est dit que le droit réclamé par D. a été supprimé par l'article 23 de la loi du 28 mars 1790 », et renvoie aux tribunaux, désormais libres de trancher la question. — Conseil d'Etat, 19 août 1808, *Monneron c. Bernier* : « Considérant

compétence ; il reste sous le coup de l'acte administratif entaché d'excès de pouvoir, tant que celui-ci n'a pas été

que le jugement du tribunal de la Rochelle tend à mettre en question devant le tribunal judiciaire ce qui avait été décidé par l'autorité administrative », annule ce jugement et confirme l'arrêté de conflit. — Conseil d'Etat, 11 décembre 1808, *commune de Coussel* : « Considérant qu'il n'appartient qu'aux tribunaux de juger, etc.; que néanmoins le tribunal de Coussel aurait dû s'abstenir, *quoique compétent*, de prononcer sur une affaire dont le préfet s'était emparé, tant que l'arrêté de celui-ci n'était pas annulé par l'autorité supérieure (juridiction administrative supérieure) » : arrêté usurpateur du préfet et arrêté de conflit annulés ; jugement non avenu, sauf au tribunal à rejuger. — Conseil d'Etat, 15 janvier 1809, *Laubenheimer* : « Considérant que la question... était indubitablement de la compétence de l'autorité judiciaire; que, néanmoins, le tribunal ne devait pas en connaître avant que les décisions administratives qui avaient prononcé sur la demande ne fussent annulées par l'autorité administrative supérieure (juridiction administrative supérieure) ». Arrêté de conflit approuvé; jugement du tribunal annulé; arrêtés du conseil de préfecture (qui usurpaient sur le tribunal) annulés ; et renvoi devant le tribunal. Il s'agit d'arrêtés incompétents d'un conseil de préfecture, c'étaient là les « décisions administratives à annuler » ; mais notre principe n'en ressort pas moins, les conseils de préfecture étant considérés comme autorité administrative. — Conseil d'Etat, 28 février 1809, *Monatéry* : « Considérant que les autorités judiciaires ne peuvent réformer aucun acte administratif. » Il s'agissait d'un jugement du juge de paix qui interdisait à un maire d'exécuter un arrêté du préfet. Ce jugement est annulé. — Conseil d'Etat, 16 mai 1810, *Héritiers Lenormand c. de Missy* : « Considérant que... contestation du ressort et de la compétence des tribunaux ordinaires; que néanmoins l'autorité judiciaire ne pouvait prononcer sur les prétentions respectives des parties intéressées, avant que les actes émanés de l'administration eussent été écartés (annulés) par l'autorité compétente (juridiction administrative supérieure) » : arrêté de l'administration centrale du département de la Charente-Inférieure déclaré nul, en ce qu'il a déchargé de M. envers L.; parties renvoyées devant les tribunaux, désormais libres de juger. — Conseil d'Etat, 29 juin 1811, *Gillet c. régie des domaines* : « Considérant que le tribunal de Neufchâteau a excédé ses pouvoirs en procédant à la liquidation du fermage de G. (fermier de domaines nationaux), puisqu'il existait déjà un arrêté de l'administration centrale des forêts, qui réglait ce décompte ; que ce tribunal, s'il se croyait compétent, n'avait pas d'autre voie que celle du conflit pour retenir la connaissance de la contestation. » Le Conseil d'Etat va trop loin ici : le tribunal n'a pas besoin de déclarer qu'il y a conflit, il n'a qu'à déclarer qu'il ne peut pas connaître jusqu'à ce que l'acte administratif qui fait obstacle à sa compétence ait été annulé par la juridiction administrative supérieure, sur la demande de l'intéressé. — Aj., 5 janvier 1813, *Régie dom.* ; 6 juin 1813, *Foubert* ; 17 juin 1818, *Jousselin* ; 25 avril 1820, *commune de Saint-Mandé* ; 8 août 1821. *Chavagnac* ; 20 mars 1822, *Lacroix-Durepaire* : 13 novembre 1822, *le Trésor c. Bonomet* ; 19 mars 1823, *Bordenave* ; etc.—Nous trouvons là l'expression, si je puis ainsi parler, exagérée d'un principe excellent, nécessaire, auquel nous avons fait souvent allusion dans ces études, que l'on peut considérer comme l'un des plus certains, des plus anciens et des plus constants de notre droit administratif moderne : le principe d'après lequel les tribunaux judiciaires, et aussi les tribunaux administratifs, ne peuvent ni annuler ni réformer un acte administratif, même con-

annulé (1). Que l'on accepte la thèse du Conseil d'Etat, ou la nôtre, ou une autre, il n'y a pas moyen de fournir au droit violé la protection qu'il réclame, sans une annulation. Supprimez, par hypothèse, le conflit et l'obstacle qui en résulte pour le tribunal compétent; supposez que ce tribunal prononce comme si l'administration n'avait pas prononcé : nous aurons deux actes d'autorité en sens contraire, et il faudra bien regarder comme nul l'un ou l'autre.

Les mêmes considérations s'appliquent de tous points aux empiètements de l'autorité administrative sur les tribunaux administratifs, empiètements qui, au début, ne sont guère moins nombreux que sur les tribunaux judiciaires. Un émigré amnistié réclame ses biens qui, conformément aux lois sur les émigrés, avaient été attribués aux hospices d'Angers; le préfet de Maine-et-Loire prononce qu'ils doivent lui être rendus; la commission administrative demande l'annulation de cet arrêté. Elle agit au nom d'un droit violé. « Considé-

traire au droit. V. plus loin une série d'arrêts affirmant le principe pour les tribunaux administratifs.

(1) Dans le cas, au contraire, où les droits du recourant sont saufs et continuent à pouvoir être revendiqués devant les tribunaux, il n'y a pas lieu d'annuler l'acte administratif prétendûment entaché d'excès de pouvoir : l'excès de pouvoir n'existe pas alors. C'est ce qui résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat du 14 juillet 1811, *Fontaine*. Fontaine, propriétaire d'un moulin sur une rivière, demandait qu'on annulât un arrêté du préfet de l'Yonne, lequel décidait que les marchands de bois, flottants sur la rivière, pourraient modifier à leurs frais le pont éclusé dudit moulin, l'entretenir également à leurs frais, et réservait à Fontaine le droit de passer sur le pont et de manœuvrer la nouvelle vanne en cas de crue. Le Conseil d'Etat, « considérant que la rivière est flottable, que les ouvrages ordonnés tendent à favoriser la flottaison ; que l'arrêté du préfet ne change rien au point d'eau, ni au régime du pont éclusé ; qu'il contient les réserves nécessaires au service des moulins et bateaux ; qu'enfin, il ne préjuge rien sur les indemnités que Fontaine, s'il a titres valables, peut réclamer conformément aux lois, au sujet des constructions ordonnées, des dépenses qu'il prétend avoir faites au profit des marchands de bois, ou du chômage habituel de ses moulins pendant la flottaison », confirme l'arrêté du préfet, sauf à Fontaine à se pourvoir conformément aux lois pour les indemnités qu'il peut avoir à réclamer. Il résulte de là que, lorsque les droits du recourant sont saufs et la compétence des tribunaux entière malgré l'acte administratif attaqué, la nécessité d'annuler celui-ci disparaît. V. dans le même sens : Conseil d'Etat, 23 août 1836, *Laperche*. Un autre arrêt, sur conflit, du 18 juillet 1838, *Millet*, fait bien ressortir que « si, par suite des mesures autorisées par l'administration (et qui sont proprement administratives, pures d'empiètement sur le juge), les riverains éprouvent quelque dommage, ils peuvent, même sans attaquer les actes, réclamer des dommages-intérêts, et les réclamer devant les tribunaux ».

rant que la question était contentieuse, et que, comme telle, aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, elle eût dû être renvoyée au conseil de préfecture : l'arrêté est annulé comme incompétent» (1). -- Un particulier se prétend propriétaire de terrains autrefois communaux. Le préfet de l'Aude ordonne par un arrêté de maintenir ces terrains au rôle des biens de la commune ; il ordonne, par un second arrêté, l'exécution d'un bail que la commune a fait de ce terrain. L'intéressé demande au Conseil d'Etat d'annuler, pour cause d'incompétence, ces deux arrêtés qui violent son droit. Le Conseil d'Etat, « considérant que la demande formée par L. en distraction des terrains compris dans le rôle des biens de la commune de... appartient au contentieux des biens communaux et doit être soumise à la décision du conseil de préfecture », annule les arrêtés du préfet (2).— Un particulier construit un moulin sur un cours d'eau non navigable, un autre y fait opposition; le préfet la juge et donne raison au premier : le Conseil d'Etat annule son arrêté pour cause d'incompétence et renvoie les deux intéressés devant le conseil de préfecture pour la discussion de leurs droits réciproques (3). — Par arrêt du Conseil d'Etat du roi, du 30 octobre 1787, un emprunt est déclaré dette communale. En l'an XI, le préfet des Ardennes déclare que le prêteur est sans action contre la commune. Le prêteur se retourne contre ceux qui ont organisé l'emprunt. Ceux-ci, trouvant, avec juste raison, que leur droit est violé par le préfet, s'adressent au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, « considérant que le préfet a outrepassé ses

(1) Conseil d'Etat, 17 brumaire an X (8 novembre 1801), *Hospices d'Angers c. veuve Soucelles*. Le Conseil d'Etat aurait dû renvoyer au conseil de préfecture, avec faculté d'en appeler devant lui. Par une sorte d'évocation tacite, il examine la cause au fond, constate que la dame Soucelles n'a aucun droit de réclamer ses biens, et annule l'arrêté du préfet, non seulement comme incompétent, mais « comme ayant mal statué au fond ». Le Conseil d'Etat ne procéderait plus ainsi aujourd'hui, avec raison. Il maintiendrait distincts le contentieux de l'annulation qui lui appartenait, et le contentieux ordinaire qui appartenait au Conseil de préfecture en première instance, et au Conseil d'Etat en appel seulement. C'est ce qu'il fait dans tous les arrêts qui suivent. Cela ne change rien à notre démonstration. Pour sauvegarder le droit des hospices d'Angers, violé par le préfet, il fallait, de toute nécessité, annuler l'arrêté de celui-ci.

(2) Conseil d'Etat, 10 mars 1807, *Lautier c. commune de Mont-Lans.*

(3) Conseil d'Etat, 16 mars 1807, *Ries c. Sfortzheim.*

pouvoirs en prononçant sur le fond d'une contestation déjà jugée par le Conseil d'Etat du roi », annule l'arrêté du préfet, et décide que l'arrêt du 30 octobre 1787 sera exécuté conformément aux lois rendues sur la liquidation des dettes des communes (1). — Le riverain d'un cours d'eau s'oppose à des travaux et constructions faits sur ce cours d'eau par un autre riverain. Le préfet du Puy-de-Dôme maintient les constructions et travaux. Le premier riverain, se fondant sur ce qu'il considère comme un droit, demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du préfet. Le Conseil d'Etat prononce que les réclamations et contestations de cette nature doivent être portées devant le conseil de préfecture et annule l'arrêté du préfet (2). — Le conseil de préfecture du Pas-de-Calais décide que L. n'est point obligé de faire les frais de reconstruction d'un mur de soutènement d'une route, contre lequel un déversoir établi pour un moulin dont il était propriétaire refoulait les eaux. Sans égard pour cet arrêté, le directeur général des ponts et chaussées enjoint à L. de rétablir le mur, et le préfet du Pas-de-Calais prend un arrêté déclarant cette décision exécutoire. L. se pourvoit en annulation : son droit est méconnu. Le Conseil d'Etat annule, et déclare que l'arrêté du conseil de préfecture recevra son exécution (3).

La nécessité, pour sauvegarder le *droit* du réclamant, d'annuler un acte administratif qui méconnaît l'autorité de la chose jugée, apparaît d'elle-même : c'est le cas des arrêts *Lavocat* et *Liborel*. Cette nécessité n'existe pas moins, quand un administrateur a prononcé aux lieu et place d'un tribunal administratif; car, tant que l'acte administratif n'a pas été annulé, le tribunal administratif ne peut ni connaître ni rien faire (4); — telle est, dès les premiers temps, la jurisprudence

(1) Conseil d'Etat, 1er septembre 1807, *Lavocat et autres c. Descaves*.

(2) Conseil d'Etat, 19 mars 1808, *Bonnefoi c. Serve*.

(3) Conseil d'Etat, 22 octobre 1810, *Liborel*. — Aj. Conseil d'Etat, 9 décembre 1810, *Delaporte c. Barbot*; 29 mars 1811, *Régie des domaines c. Lambertye et fabrique de Gerbevillers*; 29 mars 1811, *Bertaux c. régie des domaines*; 9 janvier 1812, *Plumier*; 15 juin 1812, *Prestrel c. Morainville*; 20 juin 1812, *Bidard c. Giana*; 29 décembre 1812, *Bizot*; 25 janvier 1813, *Pellerin*, etc., etc...

(4) Conseil d'Etat, 8 pluviôse an XI (28 janvier 1803), *commune d'Arramon c. Sauvan* : « Considérant que le conseil de préfecture (du département du Gard) ne pouvait annuler un arrêté du directoire de ce département (en date du 30 mars 1793) ». — Conseil d'Etat, 25 ventose an XIII (16 mars 1805), arrêt rap-

du Conseil d'Etat, — et le droit de celui qu'atteint l'acte administratif est paralysé, violé.

Considérons un autre genre d'excès de pouvoir, une autorité administrative qui empiète sur une autre autorité administrative, et méconnaît d'une autre façon que précédemment les bornes de sa propre compétence.

Le 10 nivôse an X, le préfet de la Seine constate une transaction entre une veuve Fleury et l'Etat; il accorde à cette veuve main levée pure et simple et définitive de tous séquestres qui pouvaient encore exister sur ses biens. Le préfet de Seine-et Marne, le 18 nivôse an X, prend un arrêté qui, contredisant à celui du 10 nivôse, maintient le séquestre sur les bois dont la veuve Fleury est usufruitière et qui sont situés en Seine-et-Marne. La veuve Fleury adresse aux consuls une pétition tendant à ce qu'il leur plaise casser et annuler l'arrêté

pelé dans un autre du 16 mars 1807, *ville de Rennes c. administration des domaines* : « Vu le décret impérial du 25 ventôse an XIII, lequel a annulé un arrêté du conseil de préfecture d'Ille-et-Vilaine et tout ce qui s'en est suivi, attendu que ledit conseil de préfecture s'était attribué la faculté de déclarer comme non avenu et d'anéantir l'arrêté pris par le préfet le 27 prairial an IX, ce qui ne pouvait appartenir qu'à l'autorité administrative supérieure. » Et notez que l'autorité administrative supérieure désigne ici la juridiction administrative supérieure, suivant un langage encore usité aujourd'hui. — Conseil d'Etat, 16 messidor an XIII (5 juillet 1805), *Lapeyrolerie* : « Considérant que le conseil de préfecture a excédé sa compétence en annulant et modifiant un acte purement administratif ». Cet acte administratif est un arrêté d'un sous-préfet que le Conseil d'Etat, dans un précédent considérant, vient de déclarer entaché d'excès de pouvoir : lui seul avait le droit de l'annuler en qualité de juridiction. — Conseil d'Etat, 12 novembre 1809, *Dechampneuf* : « Considérant que le conseil de préfecture, en déclarant qu'il n'y avait pas lieu à délibérer sur la pétition de D., qui demandait le rapport (annulation) d'un arrêté du préfet (entaché d'excès de pouvoir), est resté dans la ligne tracée par la loi du 28 pluviose an VIII, qui ne donne pas aux conseils de préfecture la faculté de réformer les arrêtés des préfets. » — Conseil d'Etat, 30 août 1814, *Barreau c. régie des domaines* : « Considérant que les décisions rendues par les préfets ne peuvent être attaquées que devant l'autorité supérieure, et que les conseils de préfecture n'ont aucun droit de connaître de ces décisions, soit pour les confirmer, soit pour les réformer. » — Conseil d'Etat 23 janvier 1820, *Postel* : « Considérant que le conseil de préfecture, en annulant l'arrêté du sous-préfet de Dieppe, a excédé ses pouvoirs. » — Conseil d'Etat, 8 mai 1822, *Mussey* : « Considérant, sur l'arrêté du conseil de préfecture, que ledit conseil a eu raison de se déclarer incompétent pour statuer sur le maintien ou l'annulation des arrêtés du préfet. » —Conseil d'Etat, 17 mars 1825, *Chabin*: « Considérant que les arrêtés du préfet d'Eure-et-Loir, dont Chabin demandait la réformation, étaient des actes administratifs, et que, dès lors, le conseil de préfecture aurait dû se déclarer incompétent ». Etc., etc...

du préfet de Seine-et-Marne. Le Conseil d'Etat, « considérant que le préfet de Seine-et-Marne ne pouvait, ni directement ni indirectement, réformer l'arrêté du préfet de la Seine, sauf à en référer à l'autorité supérieure s'il pensait que les intérêts de la République eussent été compromis par cet arrêté ; considérant que par l'arrêté du 10 nivôse, la République a été convenablement indemnisée », annule l'arrêté du préfet de Seine-et-Marne en ce qu'il maintient le séquestre national sur les bois de la dame Fleury en Seine-et-Marne : en conséquence main levée lui est faite dudit séquestre (1). Ici encore, c'est un droit acquis qui réclame, non pas contre l'incompétence du préfet de Seine-et-Marne à prononcer en Seine-et-Marne, mais contre son incompétence à prendre un arrêté contradictoire à celui du préfet de la Seine. Celui-ci avait excédé sa compétence aussi ; mais le Conseil d'Etat confirme son acte ou plutôt le fait endosser au chef de l'Etat, pour simplification sans doute, et parce que l'intérêt de la République a été sauvegardé (2). — Un arrêt du Conseil d'Etat, du 16 frimaire an XIV (7 décembre 1805), *Préfet de la Sarthe*, constate « que le préfet ne pouvait déterminer l'âge avant lequel les bois ne pourront être déclarés défensables; que c'est aux administrateurs généraux des forêts qu'il appartient de prononcer à cet égard, suivant la nature des lieux et des circonstances; que les préfets ne peuvent point faire des réglements d'administration publique; qu'ils ne peuvent prendre des arrêtés que pour leur exécution ». C'est encore un empiètement d'une autorité administrative sur une autre. — Le Conseil d'Etat, le 10 mars 1807, *Pierrard c. commune de Bosseval*, annule une autorisation de poursuivre P. donnée à la commune de B. par le préfet au lieu du conseil de préfecture. C'est encore un empiètement d'une autorité administrative sur une autre; car le conseil de préfecture, quand il statue sur des autorisations de plaider, fait fonction d'autorité admi-

(1) Conseil d'Etat, 9 ventôse an X (28 février 1802), *veuve Fleury*.

(2) Rien ici, ni dans les espèces qui suivent ou autres analogues, du cas prévu par la loi des 7-14 octobre 1790. Ce n'est pas une autorité administrative qui réclame contre une autre pour défendre sa compétence ; c'est un particulier qui, au nom de son droit, se plaint de l'incompétence d'une autorité administrative et défend la compétence de l'autre, parce que son droit est lié à celle-ci.

nistrative, et non de tribunal : il exerce pour un cas ce qu'on appelle la tutelle administrative.—Le préfet de l'Aube ordonne par arrêté que les réparations d'un pont formant communication entre la ville de Troyes et les hameaux de Pré-l'Evêque, etc... dépendant de la commune de Troyes, seront supportées, un tiers par la ville, un tiers par les acquéreurs des biens du chapitre Saint-Pierre, et un tiers par les propriétaires, habitants de ces hameaux. Les habitants de Pré-l'Evêque forment sans doute un recours en Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, « considérant que, dans le cas ci-dessus, le préfet n'avait le droit de faire aucun rôle d'imposition ou de répartition sur les particuliers des communes », casse pour excès de pouvoir l'arrêté du préfet, et déclare que les réparations dont il s'agit sont mises à la charge de la commune de Troyes (1). — Le préfet du Léman prend deux arrêtés ordonnant, au détriment des habitants de Montgard, commune de Chamonix, et au profit d'une commune voisine, la destruction de digues qui avaient, de toute ancienneté, porté les eaux de la Cornas dans le lit du torrent appelé Taconnas, et prescrivant de faire prendre une nouvelle direction aux eaux de la Cornas. Plusieurs habitants de Montgard se pourvoient en annulation. Le Conseil d'Etat considère qu'il y a peut-être une raison d'intérêt public à changer la direction du torrent la Cornas, mais qu'il n'appartenait pas au préfet d'ordonner l'exécution d'une semblable mesure. En effet, la loi du 14 floréal an XI, à laquelle il se réfère, met cette mesure dans les attributions du gouvernement, sur la proposition du préfet. En conséquence, le Conseil d'Etat annule les arrêtés du préfet, « comme contenant un excès de pouvoir en ce qu'ils ont ordonné la destruction des digues » ; et il ordonne au ministre de l'intérieur, en attendant que le gouvernement ait statué sur les mesures à prendre dans l'intérêt public et dans celui des communes de M. et de H., de faire pourvoir provisoirement et sans délai à ce que les propriétés des habitants de M. ne soient point dégradées par l'effet de la suppression des anciennes digues (2).

Dans tous ces cas et autres analogues, annuler l'acte admi-

(1) Conseil d'Etat, 7 octobre 1807, *hameau de Pré-l'Evêque c. ville de Troyes.*
(2) Conseil d'Etat, 14 juillet 1811, *habitants de Montgard.*

nistratif qui empiète est nécessaire pour sauvegarder le droit du requérant : droit de la veuve Fleury à avoir ses biens libres de tout séquestre; droit des propriétaires d'introduire des bestiaux dans leurs propres bois ; droit de Pierrard de ne pas subir une procédure qui, ayant à sa base une autorisation irrégulière, sera valable ou nulle au gré de la commune, et suivant que celle-ci aura gagné ou perdu ; droit des habitants du hameau de Pré-l'Evêque à n'être taxés que comme membres de la commune de Troyes; droit des habitants de Montgard à ce que les digues qui protègent leurs propriétés ne soient pas détruites.

Si nous prenons maintenant cet excès de pouvoir qui se résume en un vice de forme, qui consiste à faire un acte administratif en dehors des formes auxquelles il est subordonné et qui seules peuvent le rendre valable, le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* nous en présente, à partir de 1801, un assez grand nombre; mais il ne distingue pas les annulations administratives, nous voulons dire prononcées d'office par le chef de l'Etat, qui gardent leur caractère d'actes de la fonction administrative alors même qu'elles sont prononcées en Conseil d'Etat, — des annulations contentieuses, qui ont pour caractéristique d'être prononcées sur un recours formé par un particulier se prévalant d'un droit violé. Nous ne pouvons pas faire figurer dans les *recours* pour excès de pouvoir les annulations prononcées sans que personne eût formé de recours. Qu'elles aient été prononcées en Conseil d'Etat, il n'importe. Nous y voyons l'exercice par le chef de l'Etat en Conseil d'Etat de cette autorité administrative supérieure en vertu de laquelle il peut, pour assurer l'observation des formes ou des compétences, annuler *spontanément* tous les actes des autorités administratives inférieures. Cela suppose bien un excès de pouvoir, mais non un recours pour excès de pouvoir; cela constitue bien une annulation pour excès de pouvoir, mais non une annulation sur recours pour excès de pouvoir. C'est une annulation administrative. C'est l'exercice de la fonction d'administrer; ce n'est certainement pas l'exercice de la fonction de juger. Or, parmi les annulations pour vice de forme prononcées en Conseil d'Etat, nous en trouvons un certain nombre pour lesquelles nous pouvons affirmer que l'annula-

tion a été prononcée d'office : cela résulte des circonstances même dans lesquelles l'annulation est intervenue (1). Il en est d'autres, pour lesquelles il est difficile de dire s'il y a eu ou non recours, parce que les circonstances de l'affaire sont insuffisamment rapportées par l'arrêtiste. En voici une, par exemple, où nous supposons, sans pouvoir l'affirmer absolument, qu'il y a eu réclamation des particuliers intéressés : C. d'Et., 16 frimaire an XIV 7 (décembre 1805), *Préfet du Nord* : « Considérant que le préfet du Nord n'a pas été en droit, sans l'autorisation du gouvernement, d'établir et de faire percevoir une taxe destinée à réparer et entretenir une route de ce département : les arrêtés du préfet du Nord qui établissent, sans une autorisation préalable du gouvernement, une taxe pour être perçue à l'extrémité de la chaussée pavée qui traverse la commune de F., sont déclarés nuls ». S'il y a eu réclamation des gens soumis à la taxe, cette réclamation s'est produite en vertu d'un droit acquis et du vice de forme combinés. — Voici, néanmoins, quelques annulations pour vice de forme, sûrement prononcées sur la réclamation de particuliers qui se prévalent d'un droit violé.

Les biens d'un comptable en débet sont vendus par voie d'autorité dans les formes administratives au lieu d'être vendus dans les formes prescrites par le Code civil. Le comptable demande et le Conseil d'Etat prononce l'annulation de l'adjudication faite par devant le préfet des Deux-Nèthes et renvoie l'agent du trésor à vendre les biens dans les formes voulues

(1) Conseil d'Etat, 7 prairial an IX (27 mai 1801), *commune de Saint-Egrève* ; 23 prairial an IX (12 juin 1801), *commune de Tain* ; 13 nivôse an X (2 janvier 1802), *commune de Ferrals* ; 3 pluviôse an X (23 janvier 1802), *commune de Vallebrègues* ; 21 octobre 1809, rappelé dans 22 octobre 1810, *Grandpré c. Bouvier* ; 4 juillet 1813, *Bertau*, et 1er mars 1814, *Bruher*.

Aussi celles de ces affaires qui sont postérieures à 1806 ne passent-elles pas par la Commission du contentieux : preuve que le Conseil d'Etat ne les considérait pas comme contentieuses. L'affaire *Grandpré* lui vient par la section de l'intérieur ; l'affaire *Bertou*, par les sections de législation et de la guerre ; l'affaire *Bruher*, par la section de la guerre. Dans les deux dernières, il s'agissait de jugements de condamnation rendus par des conseils de guerre irrégulièrement composés. Le Conseil d'Etat ne les annule pas ; il émet l'avis que « ces jugements doivent être considérés comme non avenus (inexistants), et qu'il y a lieu, de la part de Sa Majesté, d'ordonner à son ministre de la guerre de faire assembler un conseil de guerre spécial, conformément à l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, et d'y traduire les militaires dont il s'agit ».

par le Code civil (1). Un particulier demande qu'on annule une autorisation de le poursuivre donnée à une commune par le préfet au lieu du conseil de préfecture. Il y a empiètement d'une autorité administrative, le préfet, sur une autre, le conseil de préfecture; il y a aussi vice de forme, en tant que l'on considère l'autorisation de plaider comme une forme de procédure. Le droit du particulier est de ne pas subir une procédure nulle dans son principe, et dont la commune, si elle perd son procès, pourra demander la nullité (2). — Par arrêté du 22 mars 1810, le préfet du Rhône prononce lui-même une expropriation pour cause d'utilité publique; il ordonne au propriétaire de vider les lieux sous peine d'y être contraint par un commissaire de police. Le propriétaire forme un recours: il se prévaut certainement d'un droit violé. Le Conseil d'Etat, « considérant que, d'après la loi du 8 mars 1810, les tribunaux seuls peuvent prononcer l'expropriation », annule. Il y a là à la fois vice de forme et empiètement du préfet sur l'autorité judiciaire (3). — Une communauté religieuse italienne vend un immeuble; l'acquéreur se trouve devoir encore une partie du prix au moment où le gouvernement français s'empare des biens appartenant aux ordres religieux en Piémont; l'Etat devient ainsi créancier de l'acquéreur; S., créancier de l'acquéreur aussi, fait vendre ses biens en justice; l'ordre ouvert sur le prix venait d'être clos, quand la régie des domaines demanda aux adjudicataires sur saisie paiement de la somme à laquelle avait été fixée administrativement la créance de l'Etat contre l'acquéreur primitif. Les adjudicataires résistent, en vertu d'un droit et d'un intérêt qui se conçoivent: en payant à qui ils ne doivent

(1) Conseil d'Etat, 6 janvier 1807, *Bully c. l'agent du trésor public*. Cet arrêt est d'ailleurs rapporté, le 25 février 1808, sur la demande de *Lepoitevin* et autres acquéreurs, qui, eux aussi, se prévalent d'un droit. Le principe des formes du Code civil reste maintenu pour l'avenir.

(2) Conseil d'Etat, 10 mars 1807, *Pierrard c. commune de Bosseval*.

(3) Conseil d'Etat, 16 mai 1810, *Niogret*; 29 septembre 1810, *Duchaume*. Nous trouvons dans une autre affaire, non pas un recours pour vice de forme, mais pour violation par arrêté préfectoral d'un droit prétendument acquis, lequel est considéré comme n'étant pas acquis en raison d'un vice de forme : absence d'autorisation pour la commune, vice de forme se rattachant à la tutelle administrative : Conseil d'Etat, 7 août 1810, *Pérou c. commune de la Châtre*.

pas, ils s'exposent à payer deux fois. Le conseil extraordinaire de liquidation établi à Turin est saisi. Le créancier saisissant, appelé, décline sa compétence. Le conseil se déclare compétent, attendu qu'il s'agit de domaines nationaux, et ordonne que les adjudicataires paieront à la régie. Le créancier saisissant se pourvoit en annulation pour incompétence. Le Conseil d'Etat, dans le dispositif de son arrêt, annule pour incompétence; mais, dans les motifs et dans la réalité, il s'agit plutôt d'un vice de forme, car la question de forme ici, tout en étant liée à la question de compétence, est plus large et la domine. « Considérant que la vente (faite par la congrégation) ne peut être considérée que comme l'aliénation d'un domaine privé, et ne saurait donner lieu aux mesures usitées pour le règlement et le paiement des décomptes du prix des biens nationaux possédés comme tels par l'Etat et directement vendus en son nom; que, si l'Etat a succédé aux droits de la congrégation contre son acquéreur, il ne peut les exercer que comme elle, en se présentant à l'ordre introduit devant le tribunal de Pignerol; que la voie de la contrainte et de l'exécution contre les adjudicataires n'a pas dû être substituée à l'instance en distribution... » Il s'agit bien là d'un vice de forme, qui entraîne l'incompétence du conseil extraordinaire de liquidation (1). — Un préfet prononce une expropriation pour cause d'utilité privée, et contrairement à la loi du 8 mars 1810. Nous rencontrons là un vice de fond et un vice de forme. Le Conseil d'Etat ne retient que le premier, mais le second aurait été suffisant pour motiver l'annulation (2).

(1) Conseil d'Etat, 29 mai 1811, *Sandigliano c. régie des domaines*. On trouve, dans une décision sur conflit du même jour (29 mai 1811, *Boursier c. Roulet*), un autre exemple curieux de vice de forme. Dans un acte de remplacement militaire, passé par-devant le préfet de la Seine, le remplaçant avait stipulé une hypothèque, et l'avait fait inscrire. Le tribunal de la Seine rejette de l'ordre la collocation faite au profit du remplaçant, sur le motif que son titre, bien qu'authentique, n'a pas été passé par-devant notaire, et n'a pu, quoique inscrit, conférer l'hypothèque conventionnelle. Le préfet élève le conflit devant la Cour de Paris. Le Conseil d'Etat annule l'arrêté de conflit, déclare qu'il n'y a pas d'hypothèque, et que, dans tous les cas, l'affaire est du ressort des tribunaux. Il ne croit pas nécessaire d'annuler la clause d'hypothèque insérée dans l'acte du préfet, pour permettre aux tribunaux de prononcer : ce qui est une dérogation à sa jurisprudence ordinaire, relevée plus haut (p. 19).

(2) Conseil d'Etat, 10 avril 1812, *veuve Delathe*.

Dans tous ces cas de vice de forme, l'annulation de l'acte est nécessaire à la sauvegarde du droit, puisque, si elle n'est pas prononcée, l'acte continuera à s'imposer à l'intéressé.

Le recours pour « violation de la loi et des droits acquis » a, de tout temps, été la source de nombreuses annulations. Le Conseil d'Etat n'a pas fait plus de difficultés pour l'accueillir que les autres. Son droit d'annuler, ou plutôt le droit du chef de l'Etat, n'a pas plus fait doute à ses yeux. Il l'a exercé de la même façon, au même titre, dans les mêmes conditions, dans le même but. Pas plus que précédemment, il ne le fondait sur un texte, mais sur la nécessité de rétablir le droit violé par l'administration, et sur la qualité que le chef de l'Etat tenait de l'ensemble de notre législation, de grand redresseur des droits violés par l'administration. Il n'a pas cru faire, et il n'a pas en réalité fait autre chose que dans les cas précédents. Un droit était violé par un acte administratif, on ne pouvait le rétablir qu'en annulant l'acte administratif : il ne s'est pas préoccupé d'autre chose. Il a obéi à la même nécessité logique, et, pour y satisfaire, il a usé du même procédé. Rien n'indique de sa part une différence de conception ou de traitement. C'est la doctrine qui, tardivement, a imaginé une différence, en partant de l'idée qu'il n'y avait pas droit violé dans les recours pour empiètement sur le juge, incompétence, ou vice de forme. Cette idée n'apparaît nulle part dans les décisions du Conseil d'Etat : il n'a jamais cru protéger de simples intérêts, mais protéger des droits. Sans doute, le recours pour « violation de la loi » s'est présenté à lui comme une « catégorie » distincte : ce n'était ni l'empiètement sur le juge, ni l'incompétence, ni le vice de forme ; il le voyait aussi bien que nous ; il le constatait ordinairement en disant : « J'annule pour violation de telle loi » au lieu de : « J'annule pour excès de pouvoir, ou pour incompétence ». Mais quoi ! il distinguait aussi notre première catégorie de la seconde et de la troisième, et ceci avait tout juste l'importance de cela. Il a fait des différences entre la violation de la loi et l'excès de pouvoir, incompétence ou vice de forme, en ce qui concerne les décisions en dernier ressort des tribunaux administratifs et la faculté de les lui déférer en cassation, jamais en ce qui concerne les actes administratifs. Pour ceux-ci, à toute époque, il a admis le droit des

particuliers de lui en demander l'annulation, du chef de simple violation de la loi. La jurisprudence sur ce point n'a pas plus comporté évolution ou développement que la jurisprudence de la Cour de cassation. Entre les deux, il n'y a qu'une différence : celle ci s'appuyait sur des textes formels qui assimilaient, sauf exceptions grandes, la violation de la loi et l'excès de pouvoir ; celle-là, soit pour la violation de la loi, soit pour l'excès de pouvoir, ne s'appuyait sur aucun texte, mais elle a réalisé l'assimilation du premier coup. Cette assimilation a été complète, et à tous les points de vue. Si la violation de la loi apparaissait comme une catégorie spéciale, c'est uniquement parce que le Conseil d'Etat, au lieu d'annuler pour excès de pouvoir, incompétence ou vice de forme, annulait pour violation de telle loi. Il n'est pas impossible de trouver des annulations pour « violation de la loi » où la note d'excès de pouvoir soit expressément relevée ; il est vrai que c'est exceptionnel (1). La différence de formule était d'ailleurs si naturelle qu'on n'y songeait même pas, d'autant plus qu'elle était sans conséquences. Une autre différence de même nature et sans plus de portée s'est produite entre 1832 et 1864. Jusqu'en 1832, le Conseil d'Etat n'a appuyé son droit d'annuler sur aucun texte, pas plus pour excès de pouvoir que pour violation de la loi. A cette époque, — on venait d'instituer l'audience publique et les plaidoiries des avocats, — il éprouva le besoin de justifier son droit d'annulation en l'appuyant sur un texte précis. Il exhuma dans ce but une loi à laquelle il n'avait jamais pensé jusque-là, qui d'ailleurs ne s'adaptait qu'en apparence

(1) Conseil d'Etat, 16 messidor an XIII (5 juillet 1805), *Lapeyrolerie ;* 16 frimaire an XIV (7 décembre 1805), *Préfet de la Sarthe* ; 12 septembre 1811, *Willemsen*. On trouvera ces arrêts plus loin. — D'autre part, il n'est pas rare que des annulations pour excès de pouvoir au sens strict, incompétence ou vice de forme, ne portent pas la mention d'excès de pouvoir : V. par exemple : Conseil d'Etat, 15 janvier 1809, *Bardin* ; 10 mars 1809, *commune de Ohnenheim ;* 29 avril 1809, *commune de Bartaine* ; 5 août 1809, *Bach ;* 15 octobre 1809, *Beccardit* ; 28 novembre 1809, *Gipoulon* ; 17 décembre 1809, *Cohet* ; 22 décembre 1809, *hospices de Lille*. — Il faut aller au fond des choses et ne pas s'arrêter aux formules employées. Or, pour qui va au fond des choses, le Conseil d'Etat a traité la « violation de la loi » comme l'excès de pouvoir proprement dit, toutes les fois que la violation de la loi ne pouvait être réprimée et le respect du droit assuré que par le procédé de l'annulation. Pour qui va au fond des choses aussi, la violation de la loi par l'administrateur implique très souvent excès de pouvoir au sens rationnel du mot. V. ce que nous disons plus loin au texte à ce sujet.

aux recours pour excès de pouvoir (1), la loi des 7-14 octobre 1790, ainsi conçue : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs seront portées au roi, chef de l'administration générale ». Ce texte, où il n'est question que d'incompétence, était une base bien étroite, même en le supposant applicable aux recours formés par des particuliers ; on l'étendit aux vices de forme, et l'on prit l'habitude de l'invoquer dans les annulations pour excès de pouvoir, incompétence ou vice de forme. On aurait pu, comme on y était, l'étendre aux cas de violation de la loi; on n'en sentit pas la nécessité : la mention de la loi violée parut une justification, une façon de motiver suffisante. Ce qui, certainement, domine le Conseil d'Etat de cette époque, c'est la préoccupation d'asseoir son droit d'annulation sur des textes et de le mettre ainsi à l'abri des critiques des plaideurs ou de leurs avocats. Toujours est-il qu'il crut utile d'invoquer la loi des 7-14 octobre 1790 pour les cas d'excès de pouvoir, et inutile d'en alléguer aucune pour les cas de violation de la loi. Pour ceux-ci, le droit d'annulation fut considéré en quelque sorte comme plus solide et se défendant mieux : il continua à aller de soi (2). Il y eut dès

(1) V. notre 7e article, mars-avril 1902, p. 256.

(2) M. Laferrière explique cela de la façon suivante (t. II, 2e éd., p. 409) : il parle des recours pour violation de la loi : « On ne leur donnait pas pour base la loi des 7-14 octobre 1790, mais le principe général d'après lequel l'acte administratif qui porte atteinte à un droit peut donner naissance à une réclamation devant le juge administratif. » Cette explication ne nous paraît pas satisfaisante, pour deux raisons. 1o Le même principe aurait aussi bien suffi en cas d'excès de pouvoir ; car, en ce cas aussi, l'acte administratif porte atteinte à un droit. Mais M. Laferrière reste dominé par l'idée contraire. 2o M. Laferrière (*ib.*, p. 402) constate que c'est seulement après 1830 que le Conseil d'Etat a invoqué la loi des 7-14 octobre 1790, et qu'avant cette époque il n'en est pas plus question dans la doctrine que dans la jurisprudence. Pendant toute cette période où les recours pour excès de pouvoir n'ont point eu pour base la loi des 7-14 octobre 1790, quelle base leur a-t-on donnée, sinon « le principe général d'après lequel l'acte administratif qui porte atteinte à un droit peut donner naissance à une réclamation devant le juge administratif ? » Pour que l'explication de M. Laferrière fût acceptable, il faudrait que les recours pour excès de pouvoir eussent été dès l'origine fondés sur la loi des 7-14 octobre 1790, et sur elle seule. M. Laferrière sait que cela n'est pas ; mais il l'affirme et l'oublie alternativement. A elle seule, la date de 1832 prouve que la loi des 7-14 octobre 1790 n'a joué qu'un rôle de trompe-l'œil dans le recours pour excès de pouvoir ; et toute explication qui en fait autre chose porte nécessairement à faux. Comme dit excellemment M. Berthélemy (*Traité élémentaire de Droit administratif*, 2e édit., p. 885), la loi des 7-14 octobre 1790 n'est, en notre matière, qu'un « texte d'occasion ».

lors, entre les recours pour excès de pouvoir et le recours pour violation de la loi, une différence extérieure consistant en ce que les uns étaient rattachés à la loi des 7-14 octobre 1790, tandis que l'autre ne l'était pas. Cette différence n'entraînait aucunes conséquences pratiques. Le jour où elle aurait dû en produire, c'est-à-dire à partir de 1864, le Conseil d'Etat la supprima en rattachant expressément à la loi des 7-14 octobre 1790 le recours pour violation de la loi. Le décret du 2 novembre 1864, art. 1er, portait : « Seront jugés sans autres frais que les droits de timbre et d'enregistrement : les recours portés devant le Conseil d'Etat, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives, pour incompétence ou excès de pouvoir.... Le pourvoi peut être formé sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat ». La différence introduite à partir de 1832 aurait exclu du bénéfice de ce texte le recours pour violation de la loi. Ce n'aurait pas été très raisonnable. Jusque-là les deux sortes de recours avaient toujours été traitées de la même façon : allait-on les soumettre à deux procédures différentes ? Le Conseil d'Etat trancha la question en admettant les recours pour violation de la loi au bénéfice du décret du 2 novembre 1864, et en prenant l'habitude de viser la loi des 7-14 octobre 1790 dans les annulations prononcées pour cette cause. C'était en user assez librement avec la loi des 7-14 octobre 1790, mais pas plus qu'en 1832. L'assimilation entre les deux sortes de recours fut ainsi, non pas plus complète, mais plus apparente.

Le Conseil d'Etat a-t-il eu raison de traiter de la même façon, à toute époque, le recours pour violation de la loi et le recours pour excès de pouvoir ? Les violations de la loi qui sont légères, qui tiennent à une erreur excusable, peuvent paraître assez éloignées de la notion d'excès de pouvoir ; et cependant il y a des excès de pouvoir proprement dits, empiètements sur le juge, incompétences, vices de forme même, qui reposent aussi sur une erreur excusable. Mais si l'on songe aux violations grossières, outrageuses — nous en verrons quelques-unes tout à l'heure, et plus loin dans la jurisprudence judiciaire ; — si l'on remarque que beaucoup de ces violations impliquent de la part de l'administrateur passion, brutalité, arbitraire, ignorance ou légèreté qui dépasse les bornes,

détournement de pouvoir, on trouvera que la différence entre la violation de la loi et l'excès de pouvoir se réduit à une nuance ou même s'évanouit tout à fait. La violation de la loi implique souvent, de la part de l'administrateur, une usurpation plus grave que les simples empiètements sur le juge ou sur une autre autorité administrative, savoir une usurpation sur le législateur : par exemple, quand l'administrateur impose aux particuliers des obligations qui n'ont aucun fondement dans la loi même. Le Conseil d'Etat le fait quelquefois ressortir (1). Les tribunaux judiciaires, appelés à caractériser ces violations de la loi, emploient souvent des formules comme celle-ci : « Attendu que X... est sorti de ses attributions », ou « a excédé la limite de ses pouvoirs ». Cela explique aussi que le Conseil d'Etat ait parfois dès l'origine qualifié d'excès de pouvoir de simples violations de la loi. D'ailleurs, toutes les fois que le Conseil d'Etat annule pour détournement de pouvoir, personne ne conteste qu'il y ait excès de pouvoir ; et nous verrons que le détournement de pouvoir, à moins qu'il n'implique empiètement sur le juge, se réduit toujours à une simple violation de la loi et des droits acquis. — M. Laferrière paraît identifier la violation de la loi commise par des juges et celle commise par des administrateurs. Il compare la notion d'excès de pouvoir en matière judiciaire avec cette notion en matière d'actes administratifs, et il dit (2) : « Peut-on faire rentrer dans l'excès de pouvoir l'abus ou l'erreur du juge qui viole la loi, ou qui en fait une application erronée ? La jurisprudence judi-

(1) V. par exemple : Conseil d'Etat, 16 frimaire an XIV, *Préfet de la Sarthe* — M. Laferrière, t. II, p. 499, fait rentrer dans les cas d'incompétence ces empiètements sur le législateur. « Il y a cependant des cas où les limites de la *compétence administrative*, soit à l'égard de l'autorité judiciaire et des droits privés, soit même à l'égard du pouvoir législatif, sont assez difficiles à tracer..... Ainsi, la plupart des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les règlements de police municipale soulèvent la question de savoir si le maire s'est renfermé dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, ou s'il a empiété sur le pouvoir législatif en imposant aux citoyens des obligations qui ne pouvaient être créées que par le législateur ». Voilà donc la violation de la loi et des droits acquis assimilée aux excès de pouvoir proprement dits.

Cela ne démontre-t-il pas combien il est délicat de distinguer à leurs limites nos diverses catégories, et combien le Conseil d'Etat a eu raison de traiter de la même façon le recours pour violation de la loi et le recours pour excès de pouvoir ?

(2) T. II, 2e éd., p. 400.

ciaire n'a jamais franchi la distance très réelle qui sépare ces deux idées. On ne peut pas dire en effet qu'un juge excède ses pouvoirs parce qu'il se trompe en les exerçant. Si l'erreur de droit à la différence de l'erreur de fait, donne ouverture à cassation, c'est parce qu'il importe d'assurer l'unité de la loi par la jurisprudence d'une cour régulatrice, ce n'est pas uniquement pour faire rentrer dans leurs attributions légales des autorités qui en seraient sorties ». Très juste, appliqué aux juges. Aussi juste pour les tribunaux administratifs que pour les tribunaux judiciaires. Aussi le Conseil d'Etat n'a-t-il jamais, lui non plus, en ce qui concerne les tribunaux administratifs, « franchi la distance très réelle qui sépare l'excès de pouvoir de la simple violation de la loi ». Mais, s'il a franchi cette distance en ce qui concerne les actes administratifs, s'il l'a franchie d'emblée et sans jamais revenir en arrière, ne serait-ce pas que cette distance, quand il s'agit des administrateurs, n'est plus aussi réelle? Il y a plus de différences que d'analogies entre la simple violation de la loi par des juges et la violation de la loi par des administrateurs. Songez à la différence des fonctions exercées, et des conditions dans lesquelles elles s'exercent! Le juge attend les procès; on les discute contradictoirement devant lui; chaque plaideur veille, avec toute l'ardeur de l'intérêt personnel, à ce qu'il ne se méprenne pas sur la valeur des raisons de l'autre; le juge, le plus souvent, n'est sollicité par aucune passion : s'il viole la loi, c'est qu'il se trompe; il est bien rare qu'on puisse rattacher ce phénomène à autre chose qu'à une erreur involontaire. L'administrateur, lui, a une initiative, qui peut être audacieuse ou malheureuse; la plupart du temps, il est presque entièrement livré à son inspiration personnelle; la nature de ses fonctions l'expose beaucoup plus aux passions; il peut y mettre une fantaisie, un arbitraire, qui se conçoivent difficilement chez le juge; il peut imposer aux gens des obligations qui n'auront d'autre fondement que sa volonté propre, exiger d'eux des impôts qui seront des exactions, refuser de faire un acte sans lequel un particulier se voit paralysé dans l'exercice d'un de ses droits: tout cela, sans tomber dans aucun des cas d'excès de pouvoir que nous avons vus, sans empiètement sur le juge, sur d'autres administrateurs, sans vice de forme; car tout cela ne cons-

titue que de simples violations de la loi. Est-ce que ces simples violations de la loi ne font pas sortir l'administrateur des limites de ses pouvoirs ou de sa fonction? Quand le préfet Haussmann refusait systématiquement, dans l'intérêt des finances de la ville de Paris, de délivrer des alignements aux propriétaires qui voulaient construire, y avait-il lieu de lui accorder le bénéfice de cette formule, vraie pour le juge: « On ne peut pas dire qu'un juge (que le préfet de la Seine) excède ses pouvoirs parce qu'il se trompe en les exerçant »? et l'annulation de ces refus n'avait-elle pas pour objet « de faire rentrer dans leurs attributions légales des autorités qui en étaient sorties »? Pourrait-on rattacher ces annulations à l'idée qui rend raison des cassations de jugements ou d'arrêts pour simple violation de la loi, et dire que, si l'on annule, « c'est parce qu'il importe d'assurer l'unité de la loi par la jurisprudence d'une cour régulatrice »? Nous croyons, quant à nous, que, si l'on annule, c'est parce que les neuf dixièmes des violations de la loi commises par les administrateurs constituent un excès de pouvoir aussi caractérisé que l'empiètement sur le juge, l'empiètement sur un autre administrateur, ou le vice de forme. C'est ce que nous allons, d'ailleurs, voir dans les faits.

Un préfet refuse de rendre à un particulier ses titres de créance contre un émigré amnistié. Il s'agit d'un acte que seule l'administration peut faire. Le préfet refuse de faire cet acte, sous prétexte que l'ancienne créance contre l'émigré est éteinte. Elle devrait être éteinte, en effet, et transformée en titres de rente contre l'Etat. Mais, par la faute de l'administration, les certificats de liquidation et mandats d'arrérages qui avaient été délivrés au créancier n'ont pas été suivis d'inscription au grand-livre ni de paiement réel. Dans ces conditions, la créance contre l'émigré subsiste. L'Etat a d'ailleurs dû lui rendre ses biens; et l'Etat, n'ayant pas fourni de nouveaux titres au créancier, est sans droit pour retenir les anciens. Ainsi en juge le Conseil d'Etat : « Vu la réclamation de R... contre l'arrêté du préfet; vu ledit arrêté et les motifs qui lui ont servi de base : arrêté annulé; titres de créance de R... lui seront remis, en rapportant par lui les certificats de liquidation et les mandats d'arrérages qui lui ont été délivrés; le ministre des finances est chargé de l'exécution du

présent décret » (1). Remarquez que le préfet n'a pas fait office de juge, et que le Conseil d'Etat n'est pas saisi comme tribunal d'appel. Le préfet s'est borné à refuser de faire un acte administratif qui était de sa compétence. Avant de faire cet acte, il devait naturellement examiner les circonstances, et trancher explicitement ou implicitement une question de droit : c'est une nécessité qui se présente pour beaucoup d'actes administratifs ; cela ne transforme point l'administrateur en juge. Le particulier qui se heurtait à ce refus pouvait-il traduire le préfet devant un tribunal judiciaire ou administratif? Il ne pouvait que s'adresser au chef de l'Etat, qui. étant à la fois administrateur et juge, pouvait annuler l'acte du préfet et lui intimer l'ordre de faire un acte contraire. L'annulation a ici la même raison d'être que dans les cas précédents : l'impossibilité de sauvegarder le droit autrement. Et elle a les mêmes effets : rendre possible, rendre même nécessaire, l'exercice régulier de l'autorité publique dans le sens du respect du droit. L'annulation pour empiètement sur les tribunaux rend possible et nécessaire l'office des tribunaux ; l'annulation pour empiètement sur une autre autorité administrative rend son libre jeu à cette autre autorité ; l'annulation pour vice de forme oblige l'autorité qui avait méconnu les formes à les observer désormais ; l'annulation pour méconnaissance de la loi est un ordre direct ou indirect à l'autorité qui avait fait l'acte, de ne plus le faire ou de le refaire en respectant la loi qui n'est plus une loi de forme, mais une loi de fond. Qu'il s'agisse d'un acte administratif à refaire conformément à la loi par une autorité administrative déterminée, ou d'un jugement à rendre par un tribunal déterminé sur lequel on avait empiété, le Conseil d'Etat ne peut qu'annuler, et pour le reste, rendre sa fonction à l'autorité compétente. Le préfet ici avait-il commis un excès de pouvoir? Oui, comme tout administrateur qui refuse de faire un acte obligatoire pour lui et nécessaire à l'exercice du droit d'un particulier, comme le préfet ou le maire qui refuse de délivrer un alignement, comme le préfet qui se déclare incompétent dans un cas où il est compétent. Là, l'administrateur n'empiète sur

(1) Conseil d'Etat, 2e jour complémentaire de l'an XII (19 septembre 1804), *Rué c. Coigney*.

personne; il se borne à ne pas exercer sa fonction ou à ne pas l'exercer comme il le devrait, il se borne à violer la loi; et cependant tout le monde est unanime et avec raison à le considérer comme commettant un excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat n'a pas parlé d'excès de pouvoir, parce qu'il n'en avait pas besoin pour motiver sa décision; mais c'est la même chose que s'il en avait parlé. — Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat, sans relever d'empiètement sur qui que ce soit, constate qu'un sous-préfet « a excédé l'attribution qui lui a été donnée par la loi en prenant un arrêté, et qu'il a d'ailleurs mal appliqué l'ordonnance des eaux et forêts de 1669, en assujétissant des propriétaires à laisser libre un espace de vingt-quatre pieds sur un bord où les bateaux ne se tirent pas » (1). Là, nous rencontrons à la fois l'excès de pouvoir et la violation de la loi. Dans un autre cas, le Conseil d'Etat relève à la fois une violation de la loi, un empiètement sur une autre autorité administrative, et un empiètement sur les tribunaux judiciaires. Voici comment il constate le premier vice: « Considérant que si les propriétaires pouvaient être empêchés d'introduire des bestiaux dans leurs propres bois avant qu'ils soient défensables, cette prohibition, qui serait nouvelle et exorbitante du droit commun, serait du ressort de la loi » (2). D'où il résulte que, toutes les fois qu'un administrateur se permet d'imposer aux particuliers des obligations ou prohibitions que la loi ne permet pas de leur imposer, en même temps qu'il viole la loi et les droits acquis, il commet un excès de pouvoir caractérisé. — A plus forte raison en commet-il un, lorsqu'il met le sceau de l'autorité publique à des actes qui sont formellement interdits par la loi, comme dans l'espèce suivante. Un préfet revêt de son approbation un bail à ferme passé par une commune, qui fait revivre une banalité abolie par les lois nouvelles. Le Conseil d'Etat constate que ce bail « est attentatoire à la liberté individuelle, à celle du commerce et à l'exercice de l'industrie ». L'arrêté qui approuve un pareil acte n'est-il pas entaché d'excès de pouvoir? Le Conseil d'Etat l'annule en même temps que le bail (3). — Y a-t-il excès de

(1) Conseil d'Etat, 16 messidor an XIII (5 juillet 1805), *Lapeyrolerie*.
(2) Conseil d'Etat, 16 frimaire an XIV (7 décembre 1805), *Préfet de la Sarthe*.
(3) Conseil d'Etat, 29 avril 1809, *Félix et David*.

pouvoir de la part d'un ministre ou d'un préfet à contraindre des particuliers à payer une somme qu'ils ne doivent pas? Nous le pensons, quoiqu'il n'y ait ici qu'une méconnaissance de la loi et du droit de l'intéressé. Et quel autre moyen de sauvegarder le droit que d'annuler la contrainte ou l'arrêté de débet? C'est pour cela que le Conseil d'Etat annule une contrainte du ministre des finances, après avoir constaté que la dette est éteinte par compensation (1), ou que celui contre qui la contrainte est décernée en qualité de caution d'un comptable n'est pas caution (2); pour cela aussi qu'il annule un arrêté préfectoral déclarant un comptable débiteur envers une commune, alors que son compte a été vérifié, approuvé, et régulièrement soldé (3). — Pour nous borner, nous ne citerons plus que deux arrêts, l'un où le Conseil d'Etat relève expressément la note d'excès de pouvoir, l'autre qui démontre que le Conseil d'Etat peut ne pas parler d'excès de pouvoir alors que l'excès de pouvoir est des plus caractérisés. Le premier a été rendu à propos de contrats d'emprunt dont le texte même prouvait que l'emprunt avait été fait, non pour la commune, mais pour le compte privé des emprunteurs. Plusieurs années après les contrats, le conseil municipal déclare qu'il s'agit d'emprunts faits pour la commune. Le préfet prend un arrêté par lequel il déclare la dette communale et défend au prêteur de poursuivre les emprunteurs. Le Conseil d'Etat annule cet arrêté par le motif que d'après les contrats mêmes l'obligation est personnelle à des particuliers; que la connaissance n'en peut être déférée qu'aux tribunaux; et « qu'il n'était pas dans les attributions de l'autorité administrative d'en empêcher ni même d'en suspendre l'exécution » (4). Le second arrêt annule deux arrêtés préfectoraux qui enjoignaient aux contribuables de payer des impôts illégalement établis par une commune, et au percepteur d'avoir à les recouvrer à peine d'en être responsable (5). La commune qui

(1) Conseil d'Etat, 8 janvier 1810, *Laubé et consorts*.

(2) Conseil d'Etat, 9 septembre 1811, *Lavergne*.

(3) Conseil d'Etat, 12 septembre 1811, *Lecerf*.

(4) Conseil d'Etat, 12 septembre 1811, *Willemsen*. Il n'y a pas empiètement direct sur les tribunaux judiciaires ; nous voyons plutôt là une violation du droit du prêteur à qui le préfet défend de poursuivre devant les tribunaux.

(5) Conseil d'Etat, 26 mars 1812, *Blanchard*.

impose ses habitants au-delà de la mesure autorisée, commet-elle un excès de pouvoir? Si non, nous nous demandons où l'on verra des excès de pouvoir. L'arrêté du préfet qui prétend contraindre les contribuables à payer ces impôts, le percepteur à les recouvrer, et qui en rend celui-ci responsable, est-il entaché d'excès de pouvoir? Le Conseil d'Etat déclare que le percepteur, en recouvrant ces impôts, aurait encouru les peines portées au Code pénal et dans la loi du 15 frimaire an III. Et cependant le percepteur ne peut échapper à la nécessité de payer la somme de 4.446 livres 8 sous qu'en faisant annuler l'arrêté du préfet.

Il n'est pas jusqu'au détournement de pouvoir — cette prétendue dernière création du Conseil d'Etat — qui ne se rencontre dès la première période de formation du recours pour excès de pouvoir. D'ailleurs, le détournement de pouvoir ne constitue pas une catégorie distincte des précédentes. Il rentre ou bien dans l'usurpation sur les tribunaux, soit judiciaires, soit administratifs, ou bien dans la violation de la loi et des droits acquis. Tout empiètement sur les tribunaux n'éveille pas l'idée de détournement de pouvoir, ni toute violation de la loi; mais tout détournement de pouvoir implique ou empiètement sur les tribunaux, ou violation de la loi et des droits acquis (1).

Quand on relève la note de détournement de pouvoir en des

(1) M. Ebren (*Théorie du détournement de pouvoir*, thèse de doctorat, Lyon, 1901) essaie d'établir que le détournement de pouvoir est un vice distinct de l'incompétence et de la violation de la loi. Il y consacre tout un chapitre (p. 41-47). Il reproche à M. Laferrière de voir dans certains cas de détournement de pouvoir une variété de l'incompétence. « Il faut toujours distinguer nettement l'incompétence du détournement ». Et sur quoi cela s'appuie-t-il ? « Sur la définition du détournement, et sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat ». L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, en ce sens, est imaginaire. Nous dire que la définition du détournement implique que l'acte n'est entaché ni d'incompétence, ni de vice de forme, ni de violation de la loi et des droits acquis, c'est trancher la question par la question. Pour différencier le détournement de la violation de la loi et des droits acquis, l'auteur ajoute : « La violation de la loi et des droits acquis suppose que l'acte viole un texte formel de loi ou de disposition obligatoire à l'égal d'une loi, et en même temps un droit acquis ; le détournement de pouvoir viole la loi, non dans sa lettre, mais dans son esprit, et, au lieu de s'appuyer sur un droit méconnu, se fonde sur un simple intérêt ». Ce sont de simples affirmations, démenties par toute la jurisprudence. On trouvera dans cette thèse, à l'état de formules tranchées, la plupart des idées que nous regardons comme inexactes, qui sont aussi dans M. Laferrière, mais discrètes, enveloppées, ondoyantes.

actes administratifs, on se place à un point de vue tout différent de celui qui aboutit aux catégories précédentes. On emprunte aux catégories précédentes certaines espèces, d'ailleurs nombreuses. On leur applique un nouveau procédé d'analyse. Ce second procédé fait, comme le premier, ressortir l'excès de pouvoir dont elles sont entachées. Et, sans doute, ce second procédé est légitime, et les résultats auxquels il conduit sont exacts ; mais c'est une erreur de considérer ce second procédé comme le seul applicable aux espèces envisagées, et de croire que le détournement de pouvoir constitue une catégorie d'excès de pouvoir à part (1), qui échapperait aux caractères des catégories précédentes ou appellerait des règles différentes. En quoi consiste cette analyse spéciale d'où ressort le vice de détournement de pouvoir? Elle est connue, nous n'aurons qu'à la rappeler. Ce qui est méconnu, c'est que cette analyse est une analyse surérogatoire, un double emploi.

Le détournement de pouvoir consiste en ce que l'administrateur a usé de son pouvoir dans un but autre que celui en vue duquel on le lui a conféré. L'administrateur a exercé un pouvoir qui lui appartient réellement, quand il est exercé en vue d'objets déterminés ou dans des circonstances données, mais qui ne lui appartient plus, quand il est exercé en vue d'autres objets ou en d'autres circonstances. Il s'agit d'un pouvoir circonscrit, limité par la loi, limité à des circonstances ou à des objets déterminés. Si l'administrateur sort de ces limites, des objets qu'on lui a assignés, ou des circonstances qu'on lui a imposées, il commet un excès de pouvoir. Il le commet en détournant de son objet légal un pouvoir qui, sans cela, serait irréprochablement exercé. La déviation paraît peu de chose, l'excès de pouvoir semble léger: il est aussi caractérisé que tous les autres excès de pouvoir.

L'analyse même du détournement de pouvoir implique qu'il contient une violation de la loi, puisqu'il consiste à avoir

(1) Comme le dit M. Laferrière, t. II, 2e éd., p. 411. « La jurisprudence a trouvé moyen d'étendre aux actes faits par l'administration en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires un contrôle de légalité auquel il semblait difficile de les soumettre... Elle décide que, dans ce cas, le pouvoir discrétionnaire est détourné de sa destination légale, et que l'administration commet *une espèce particulière d'excès de pouvoir que l'on appelle le détournement de pouvoir.* »

franchi des limites posées par la loi (1). Mais l'esprit n'en est pas frappé. Il est dominé par la préoccupation de faire ressortir qu'il existe un domaine tout voisin où le pouvoir aurait

(1) Nous allons là contre toute la doctrine. M. LAFERRIÈRE l'expose comme suit (t. II, p. 411) : « La jurisprudence a trouvé moyen d'étendre aux actes faits par l'administration en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires un contrôle de légalité auquel il semblait difficile de les soumettre. *Ce contrôle ne pouvait pas s'exercer sur des questions de violation ou de fausse application de la loi*, puisque les actes discrétionnaires ne sont point réglés d'avance par des prescriptions légales et qu'ils relèvent de la libre appréciation de leurs auteurs. Mais si la loi ne fixe pas d'avance la teneur de ces décisions, elle détermine du moins leur but général et l'esprit dans lequel elles doivent être prises : ainsi les pouvoirs de police n'ont été donnés à l'administration que dans un but d'intérêt général, et ils seraient dénaturés, s'ils étaient exercés dans un but de fiscalité ou pour favoriser des entreprises particulières. S'inspirant de cette vérité, la jurisprudence a admis — et c'est là une de ses plus ingénieuses créations — que les actes discrétionnaires peuvent être annulés comme illégaux lorsqu'ils sont faits dans un but étranger à celui que la loi a eu en vue. Elle décide que, dans ce cas, le pouvoir discrétionnaire est détourné de sa destination légale, et que l'administration commet une espèce particulière d'excès de pouvoir que l'on appelle le détournement de pouvoir. »

Ce passage condense toutes les idées que nous combattons. Il affirme ou laisse entendre : que le détournement de pouvoir n'implique aucune violation de la loi; que c'est une espèce particulière d'excès de pouvoir; qu'il n'existe que dans l'esprit de l'administrateur, ce que M. Laferrière affirme plus nettement ailleurs; que le Conseil d'Etat, pour le réprimer, a dû pousser le contrôle de la juridiction sur l'administration au delà de ce qui semblait possible.

Si le détournement de pouvoir n'implique aucune violation de la loi, même du droit objectif, comment le recours pour détournement de pouvoir serait-il un recours contentieux? Comment le contrôle exercé par le Conseil d'Etat en cette matière est-il un « contrôle *de légalité?* » Si la loi, sans « fixer d'avance la teneur de ces décisions, détermine du moins leur but général et l'esprit dans lequel elles doivent être prises », n'est-ce pas qu'on viole la loi en méconnaissant ce but et cet esprit? Comment « les pouvoirs de police seraient-ils dénaturés », s'ils n'étaient pas exercés contrairement à la loi? Comment pourrait-on seulement affirmer qu'ils sont « dénaturés », si l'on n'avait dans la loi qui a déterminé le but et les conditions générales de ces actes une norme et une limite? M. Laferrière commence par poser en principe qu'il s'agit d' « actes discrétionnaires »; que « les actes discrétionnaires ne sont point réglés d'avance par des prescriptions légales et qu'ils relèvent de la libre appréciation de leurs auteurs »; et c'est de là qu'il conclut que le contrôle exercé sur ces actes « ne peut pas s'exercer sur des questions de violation ou de fausse application de la loi ». Mais c'est mal raisonner que de dire : « Tels actes sont discrétionnaires, donc ils ne relèvent pas des prescriptions légales, mais de la libre appréciation de leurs auteurs »; c'est commencer par la fin, c'est commencer par affirmer ce qui est en question ; il faut procéder inversement : « Tels actes ne relèvent pas des prescriptions légales, mais de la libre appréciation de leurs auteurs, je le prouve : donc, ils sont discrétionnaires. » Et M. Laferrière lui-même se donne un démenti, puisqu'il ajoute : « Mais si la loi ne fixe pas d'avance la teneur de ces décisions, elle détermine du moins leur but général et l'esprit dans lequel

été légitimement exercé. Pour caractériser le détournement de pouvoir, il faut en effet insister sur ce rapprochement de deux domaines, dont l'un est légal et l'autre non. C'est une des raisons qui font qu'on regarde le détournement de pouvoir comme un excès de pouvoir plus ténu que les autres.

Cette même préoccupation conduit aussi à regarder le détournement de pouvoir comme un vice purement interne, qui n'existe que dans l'esprit de l'administrateur, dans ses « motifs et ses mobiles » (1). On remarque, avec raison, que si l'administrateur avait agi dans un autre but, son acte aurait été régulier. On s'imagine, à tort, que le but d'un acte est indépendant de l'acte même; que l'auteur d'un acte peut, sans le modifier lui assigner des buts différents ou même opposés (2);

elles doivent être prises. » N'est-ce pas avouer qu'en ce qui concerne « leur but général et l'esprit dans lequel elles doivent être prises », elles relèvent de la loi ? Enfin, si le détournement de pouvoir n'implique aucune violation de la loi, comment expliquer que les tribunaux judiciaires, — nous l'établirons, — l'ont tout de suite et fréquemment réprimé ? Et si les tribunaux judiciaires l'ont tout de suite et souvent réprimé, comment soutenir qu'il s'agit ici d'un « contrôle de légalité auquel il semblait difficile de soumettre les actes de l'administration ? »

Dans un autre endroit (t. II, p. 549), M. Laferrière s'exprime ainsi ; « Le détournement de pouvoir est une *véritable illégalité* qui peut entacher un acte discrétionnaire, malgré la pleine liberté de décision qui *paraît* inhérente aux actes de cette nature ; cette *illégalité* résulte de ce que l'administrateur poursuit un but *qu'il n'a pas le droit* de poursuivre par les moyens qu'il emploie ou *qui même lui est complètement interdit* comme étant en dehors des attributions de l'administration ». Quand nous disons que le détournement de pouvoir implique une violation de la loi, nous ne disons pas autre chose.

(1) Laferrière, t. II, p. 549 : « Le Conseil d'Etat a plus d'une fois annulé pour incompétence — et en réalité pour détournement de pouvoir — des actes dont le dispositif semblait irréprochable, mais dont les motifs et les mobiles plaçaient l'administrateur en dehors de ses attributions légales. »

(2) On verra plus loin, soit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, soit dans celle des tribunaux judiciaires, un certain nombre de cas de détournement de pouvoir. On pourra vérifier que, dans tous, « l'incorrection du but ou des intentions », pour parler comme M. Laferrière, est tellement liée à l'incorrection ou illégalité de l'acte même, que, pour faire disparaître la première, il n'y a pas d'autre moyen que de supprimer l'acte même. L'administrateur ne pourrait pas maintenir son acte et lui donner un autre but ou partir d'autres motifs : ceux-ci font corps avec celui-là. Lorsque donc on dit, lorsque nous disons nous-même que si l'administrateur avait agi dans un autre but, son acte aurait été régulier, il ne faut pas entendre par là qu'il aurait pu, à l'aide d'une modification quelconque, transformer cet acte, supposé resté le même, en un acte légal. Cela veut dire qu'il aurait complètement renoncé à faire l'acte irrégulier ; et qu'il en aurait fait un complètement différent, lié à un autre but et procédant d'autres intentions,

on part de l'idée fausse que le but d'un acte dépend de la volonté nue, on prête à cette volonté une sorte de liberté créatrice, et l'on conclut que le détournement de pouvoir est un

en se tenant dans un autre domaine que pour le premier, domaine légal cette fois, mais domaine que l'esprit conçoit comme voisin du domaine illégal. On peut faire cette vérification sur les espèces que nous rapporterons : le domaine légal y est, en général, opposé au domaine illégal : on se convaincra que le changement de but entraîne un changement d'acte complet, et que l'acte légal ne répond plus à la même situation, ne peut pas être fait dans les mêmes circonstances, ne peut pas aboutir aux mêmes résultats, ne comporte par conséquent pas les mêmes visées, que l'acte irrégulier.

Ce que nous disons là appelle toutefois une restriction. Il arrive parfois qu'un acte cadre avec plusieurs intentions, se prête à des buts différents. Un maire suspend deux agents de police pour un mois avec privation de traitement (Conseil d'Etat, 16 novembre 1900, *Mangras* et *Lesage*). Cet acte peut être inspiré par le souci de maintenir la discipline et le respect de la loi, ou par des sentiments d'animosité, de vengeance : dans les deux cas, il reste, en apparence, le même. La loi, évidemment, n'a donné son pouvoir au maire que dans l'intérêt général. C'est un principe premier qui domine tous les actes d'administration, qu'ils doivent toujours être faits dans un but d'intérêt général. Si l'administrateur use de ses pouvoirs pour servir ses intérêts ou ses passions, il commet un excès de pouvoir, un détournement de pouvoir. Un acte comme celui-ci sera donc légal ou illégal, suivant l'intention, le but, dans lequel il aura été fait. Ici, il devient littéralement vrai que, suivant le but en vue duquel aura agi l'administrateur, l'acte sera régulier ou irrégulier ; et que l'incorrection ou illégalité de l'acte dépend de l'incorrection ou illégalité du but et des intentions. Il est vrai aussi que, l'acte ne révélant par lui-même ni le but ni les intentions de celui qui l'a fait, ceux-ci ne pourront être prouvés que s'ils ont été manifestés par l'auteur même de l'acte, ou s'ils résultent de circonstances positives extérieures à l'acte. C'est ici qu'on peut être tenté d'attribuer au détournement de pouvoir un caractère purement subjectif. On se tromperait. La preuve du détournement de pouvoir dépend d'éléments subjectifs, voilà tout. Si nous supposons le détournement de pouvoir prouvé, comme dans l'affaire *Maugras-Lesage*, où il résultait d'une lettre adressée par le maire au commissaire de police que les deux agents avaient été frappés pour avoir verbalisé contre une débitante de boissons, belle-sœur de la domestique du maire, qui avait tenu son débit ouvert après l'heure réglementaire, et qui avait été condamnée pour cette contravention à 5 francs d'amende, le détournement de pouvoir ne nous apparaît plus comme subjectif : il réside dans l'acte même, qui est franchement illégal, qui fait corps avec le but et les motifs, qui reçoit d'eux sa valeur et sa signification Et l'on voit de nouveau que, pour ne pas faire un acte illégal, le maire n'avait d'autres moyens que de ne pas frapper les agents. Sans doute, il aurait pu les frapper sans trahir ses intentions ; et l'acte, aussi illégal en lui-même, n'aurait pu faire l'objet d'un recours efficace. Qu'est-ce à dire ? Qu'il y a des illégalités, des détournements de pouvoir insaisissables, insaisissables parce qu'on ne peut pas les prouver. Mais, prouvés, ils ont la même nature objective que tous les excès de pouvoir ; ils résident, comme tous les excès de pouvoir, dans un acte illégal.

On trouve dans la jurisprudence un certain nombre de ces cas où l'excès, le détournement de pouvoir, dépend du but et des motifs de l'acte, et est, par suite,

vice purement subjectif ou intentionnal. Il ne l'est pas plus que les autres excès de pouvoir. Seulement, pour regarder trop dans l'esprit de l'administrateur, on oublie de regarder dans les faits qui se sont produits au dehors, où son intention et ses mobiles se sont irrévocablement inscrits, de façon à ne plus dépendre d'un retour de volonté ou d'une dénégation de sa part; on oublie de voir que l'acte entaché de détournement de pouvoir est exérieurement et par ses prescriptions même ou par ses circonstances en dehors des limites de la loi; qu'il constitue une violation matérielle et objective de la loi (1).

Une dernière raison qui a fait considérer le détournement de pouvoir comme une catégorie d'excès de pouvoir à part, plus subtile et moins caractérisée, c'est qu'il est parfois difficile à discerner ou à prouver. Cette difficulté est d'ordre purement pratique (2). Elle est secondaire, je dirais insignifiante. Si nous la supposons résolue, si nous supposons le détournement de pouvoir établi, nous sommes en présence d'un excès de pouvoir semblable aux autres. Et, pour établir le détourne-

très difficile à établir. C'est une erreur de les considérer comme formant la règle, de les prendre pour base de raisonnements généraux sur le détournement de pouvoir, et de les présenter comme des détournements de pouvoir purement subjectifs.

(1) Ajoutez au passage de M. Laferrière, cité à la note précédente, ceci qui y fait immédiatement suite (t. II, p. 549) : « Le détournement de pouvoir étant ainsi caractérisé par l'incorrection du but, des *intentions* qui ont guidé l'administrateur, *plutôt que par des prescriptions ouvertement illégales*, il en résulte que la tâche du Conseil d'Etat, dans l'appréciation de ce grief, est particulièrement délicate. Juge administratif, il ne peut pas mander à sa barre les agents de l'administration active pour leur demander compte *des motifs de leurs décisions*, il ne peut pas non plus organiser d'enquêtes en dehors d'eux *pour montrer leurs arrière-pensées et vérifier les mobiles de leurs actes* ».

(2) Elle n'est vraiment particulière que dans le cas où un acte comporte indifféremment plusieurs intentions et plusieurs buts. L'illégalité de l'acte dépendant alors de l'illégalité d'intention et de but, il faut que celle-ci soit prouvée, et c'est une preuve évidemment difficile à faire, en beaucoup de cas impossible. D'autant plus que, comme le dit M. Laferrière, un juge, soit administratif, soit judiciaire, « ne peut pas mander à sa barre les agents de l'administration pour leur demander compte des motifs de leurs décisions, ni organiser d'enquêtes en dehors d'eux pour scruter leurs arrière-pensées et vérifier les mobiles de leurs actes » : le principe de la séparation des pouvoirs, séparation de l'administration et de la juridiction, s'y oppose. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation se montrent, avec raison, très sévères sur cette question de preuve. Il ne leur suffit pas que l'illégalité de but et d'intention soit possible, ni même probable, qu'elle repose sur de fortes présomptions ; il faut qu'elle soit prouvée, certaine.

ment de pouvoir, on n'en est pas ordinairement réduit, comme on le croit généralement, à lire dans les intentions de l'administrateur. Cela n'arrive qu'assez rarement, et seulement dans le cas où un acte cadre avec plusieurs intentions et plusieurs buts (1). Le plus souvent, les motifs de l'administrateur sont inscrits dans l'acte même, dans ses prescriptions, ou dans les circonstances qui l'ont provoqué, accompagné, et qui laissent voir sa véritable raison d'être.

De l'analyse que nous venons de faire, et qui, dans son fond, est classique, il résulte que le détournement de pouvoir implique une *déviation* saisissable du pouvoir administratif, déviation d'objet, de conditions ou de but, et qu'il faut constater cette déviation pour affirmer le détournement de pouvoir. On ne peut faire intervenir l'idée de détournement de pouvoir qu'en montrant qu'il existe deux domaines voisins dont la limite a été franchie par l'administrateur: le domaine de l'administrateur et celui du juge, c'est le cas où le détournement de pouvoir se résout en une usurpation sur les tribunaux; le domaine de la légalité et de l'illégalité, c'est le cas où le détournement de pouvoir se résout en une violation de la loi et des droits acquis.

L'administrateur qui empiète sur des tribunaux commettra toujours un excès de pouvoir, et cet excès de pouvoir, objectivement, sera toujours de même nature. Il ne commettra un détournement de pouvoir que si le même objet appelle, suivant les circonstances, l'intervention de l'administrateur ou celle du juge, et si l'administrateur, sortant des cas où c'est à lui d'agir, se substitue au juge pour n'avoir pas exactement discerné, ou, la discernant, pour n'avoir pas exactement respecté la limite des deux domaines. Par exemple, en matière de bois et forêts, il y a des choses de la compétence des tribunaux, et des choses de la compétence de l'administration. « Les questions de propriété et d'usage agitées entre particuliers ne sont pas de la compétence de l'administration, les tribunaux seuls peuvent interpréter les titres de prétendant droit à usage; mais il appartient à l'administration de surveiller l'exercice du droit d'usage, pour l'intérêt de la conservation des forêts qui est

(1) Voir la note de la page 469.

un objet d'utilité publique » (1). Par exemple encore, à propos des cours d'eau non navigables ni flottables: la police dans l'intérêt général appartient à l'administration et les tribunaux ne peuvent s'y immiscer; les discussions entre riverains appartiennent aux tribunaux, et l'administration doit y rester étrangère On comprend très bien qu'à propos de ces objets et autres analogues, l'administrateur sorte de sa fonction, qui est une police à exercer en vue de l'intérêt général, et que, pénétrant, sciemment ou inconsciemment, dans un domaine qui n'est plus le sien, il tranche des contestations qui ne mettent en cause que des intérêts et des droits particuliers. Il empiète sur le juge, et il commet un détournement de pouvoir (2).

Très visiblement alors le détournement de pouvoir n'enlève ni n'ajoute rien à la nature de l'excès de pouvoir. Il concourt avec l'incompétence ou empiètement sur le juge. Il n'empêche point l'excès de pouvoir d'être objectif, de résider dans l'acte même, puisque cet acte est une usurpation sur le juge, et d'exister indépendamment des motifs ou mobiles de l'administrateur. L'administrateur a pu être de bonne foi, croire qu'il restait dans son domaine; il en serait sciemment et délibérément sorti que ce serait la même chose. Son état d'âme importe peu. Dans tous les cas, il y a à la fois empiètement sur le juge et détournement de pouvoir.

M. Laferrière a fait, sur ce cas, la même constatation que nous, sans en tirer les conséquences pour la théorie du détournement de pouvoir en général (3). « Le détournement de pouvoir peut constituer un véritable cas d'incompétence, et c'est par ce lien que la jurisprudence l'a d'abord rattaché à la théorie de l'excès de pouvoir. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, à l'époque même où il se renfermait dans la plus stricte appli-

(1) Conseil d'Etat, 25 mars 1807, *Breuilpont*.

(2) De même, le juge, à l'occasion des procès qui lui sont apportés en ces matières, peut aussi, au lieu de se borner à juger, faire de la police des forêts ou des cours d'eau. Il empiète sur l'administration et commet, de son côté, un véritable détournement de pouvoir, que l'on peut réprimer de diverses façons. L'une d'elles consiste dans le droit pour l'administration, lorsqu'elle est restée étrangère au procès, de ne pas tenir compte « des dispositions contraires aux lois et règlements sur la police et la conservation des forêts » (Conseil d'Etat, 25 mars 1807, *Breuilpont*), ou sur la police des cours d'eau.

(3) Laferrière, t. II, 2e éd., p. 549.

cation de la loi des 7-14 octobre 1790 (1), a plus d'une fois annulé pour incompétence — et en réalité pour détournement de pouvoir (nous dirions, nous, pour incompétence et détournement de pouvoir à la fois) — des actes dont le dispositif semblait irréprochable, mais dont les motifs et les mobiles plaçaient l'administrateur en dehors de ses attributions légales ». Ce ne sont pas seulement les « motifs et les mobiles » qui placent l'administrateur en dehors de ses attributions légales; c'est l'acte même, l'acte tout entier, puisqu'il constitue un empiètement sur le juge en même temps qu'un détournement de pouvoir.

M. Laferrière ne cite qu'un arrêt (2), tout en reconnaissant qu'il y en a plusieurs. La vérité est qu'il en existe un très grand nombre; et c'est utile à constater pour établir que le détournement de pouvoir n'est point une nouveauté dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Voici d'abord l'arrêt du Conseil d'Etat, du 25 mai 1811 (*héritiers Outin*), cité par M. Laferrière. Le mot détournement de pouvoir ne s'y rencontre pas (3), mais la chose est aussi nettement décrite et caractérisée que si le mot y était. Le Conseil d'État annule un arrêté par lequel le préfet ordonnait à *Outin* de supprimer un vannage d'irrigation au profit d'un autre particulier : « Considérant que le vannage d'irrigation *Outin* ne nuit pas à la voie publique ni aux propriétés riveraines; que, dès lors, dans les contestation entre O. et V., il ne s'agit pas de prononcer sur une question de voirie *et dans un intérêt général; que c'est une contestation de droit privé* ».

(1) Le Conseil d'Etat ne s'est jamais renfermé dans la stricte application de la loi des 7-14 octobre 1790. Cette loi n'a joué que le rôle de pièce justificative, et seulement à partir de 1832. M. Laferrière reconnaît lui-même qu'avant 1832, le Conseil d'Etat n'a jamais songé à cette loi (p. 402). Il atténue (p. 403), mais concède que « la loi des 7-14 octobre 1790 n'a pas eu, dès le début de la jurisprudence, l'influence qu'elle a exercée plus tard sur la théorie de l'excès de pouvoir ». Comment peut-il nous dire ici qu'avant 1832, le Conseil d'Etat s'est enfermé dans la plus stricte application de cette loi ! M. Laferrière ne peut pas se résigner à voir dans le recours pour excès de pouvoir une institution purement coutumière.

(2) Celui du 25 mai 1811, *héritiers Outin*.

(3) « L'expression de détournement de pouvoir s'est introduite, à une époque relativement récente, dans la langue du contentieux administratif. M. Aucoc a été l'un des premiers à accréditer cette expression » (LAFERRIÈRE, t. II, p. 548). Mais la chose même est, comme on voit, très ancienne.

Renvoie les parties à se pourvoir devant les tribunaux judiciaires. — La même idée de détournement de pouvoir aboutissant à un empiètement sur les tribunaux est clairement exprimée en d'autres arrêts de la même époque. « Considérant que le préfet devait se borner à déclarer que l'alluvion était utile pour la navigation et qu'il serait pourvu à sa consolidation et extension par les moyens en usage sur la rivière de Loire ; mais qu'il n'était pas compétent pour en opérer le partage entre les propriétaires riverains, parce que cette opération ne pouvait légitimement résulter que de l'examen de leurs droits de propriété, qui ne compète qu'aux tribunaux » (1); en d'autres termes, considérant que le préfet est sorti de son pouvoir de police et de son rôle d'administrateur pour usurper la fonction du juge. — « Considérant que les arrêtés du préfet renferment des mesures de haute administration, contre lesquelles le requérant n'a pu réclamer que devant le ministre de l'intérieur (2); mais que, pour tout ce qui touche aux intérêts des divers propriétaires riverains qui peuvent être en litige entre eux, c'est à tort que le préfet a cru pouvoir statuer sur ce litige qui est entièrement de la compétence des tribunaux : les arrêtés sont annulés, mais seulement en ce qui touche les droits des propriétaires riverains sur lesquels il y a litige entre eux, pour lequel litige les parties devront, s'il y a lieu, se pourvoir devant les tribunaux » (3). En d'autres termes, considérant que sur un point le préfet a méconnu les limites de son pouvoir de police et, croyant exercer ce pouvoir, a usurpé le rôle du juge.— Voici un autre arrêt qui écarte expressément l'idée de détournement de pouvoir, alors que cette idée est invoquée par des particuliers dans une contestation qui s'est élevée entre eux et le maire d'une commune voisine : « Considérant que si le déplacement des digues qui rejetaient les eaux de la C. dans le lit du T., pour leur faire prendre une nouvelle direction à travers les terres des habi-

(1) Conseil d'Etat, 28 mars 1807, *Dupuy-Briacé*.

(2) Le Conseil d'Etat dénie le recours pour excès de pouvoir contre ces mesures purement administratives. Ce qui prouve qu'il considérait déjà le recours pour excès de pouvoir comme un recours contentieux, et comme un recours fondé sur un droit.

(3) Conseil d'Etat, 22 janvier 1808, *Hours*.

tants de M., a pu paraître déterminé par des considérations d'intérêt public, il n'appartenait pas néanmoins au préfet d'ordonner l'exécution d'une semblable mesure au détriment des particuliers... », mais à l'autorité administrative supérieure. Et le Conseil d'Etat annule, déclare que l'état de choses antérieur devra être maintenu provisoirement au profit des réclamants, et renvoie, non pas devant les tribunaux, parce qu'il ne s'agit pas de juger, mais au ministre de l'intérieur et au gouvernement pour prendre des mesures s'il y a lieu (1). Les intéressés n'obtiennent qu'une satisfaction provisoire, parce qu'il s'agit vraiment d'un acte administratif à faire, et que l'autorité administrative compétente peut faire. — La même idée de détournement de pouvoir apparaît nettement dans un arrêt *Royre*, du 12 avril 1812 : « Considérant que la pêche des rivières non navigables appartient aux propriétaires riverains; que la loi du 14 floréal an XI n'attribue à l'autorité administrative que les mesures relatives au curage, etc.,: qu'il ne s'agit, dans l'espèce, que d'une digne nouvelle, dont l'effet serait d'attribuer à R. la pêche exclusive au préjudice des propriétaires riverains ». Annule l'arrêté du préfet pour cause d'incompétence (et de détournement de pouvoir), et renvoie les parties aux tribunaux. — Voici encore un arrêt où la limite des deux domaines et le détournement de pouvoir en même temps que l'incompétence, sont clairement indiqués: « Considérant que le préfet avait le droit de défendre la construction d'un mur sur les retombées de la voûte du pont dont il s'agit, puisque cette construction pouvait avoir des effets dangereux à la sûreté publique; mais que, dans des vues d'intérêt privé et d'arrangement entre voisins, le préfet n'avait pas le droit d'ordonner que la veuve D. achèterait la maison de son voisin, ou bien qu'elle lui vendrait la sienne » Arrêté annulé en partie et maintenu en partie (2).

Voilà, nous semble-t-il, assez d'arrêts pour établir que le

(1) Conseil d'Etat, 14 juillet 1811, *habitants de Montgard*.

(2) Conseil d'Etat, 10 avril 1812, *Veuve Delathe*. — Aj. 15 octobre 1809, *Beccardit* ; 28 novembre 1809, *Gipoulon* : l'adversaire de celui-ci prétend que le préfet a pris une mesure de police et non jugé une question de propriété, le Conseil d'Etat décide le contraire ; 28 novembre 1809, *commune de Vauvey* ; 17 décembre 1809, *Cohet* ; 17 janvier 1812, *Lerangot*, etc., etc.

Conseil d'État, dès le début du recours pour excès de pouvoir, a eu une conscience très nette du détournement de pouvoir, quand il se mêle à une usurpation sur le juge. Il ne l'a pas nommé, l'expression n'ayant pas encore été créée; mais il l'a décrit, ce qui revient au même.

Voyons maintenant les détournements de pouvoir étrangers aux empiètements sur le juge. Nous prétendons que tous se confondent avec la violation de la loi et des droits acquis.

On en trouve quelques exemples dans la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat; et, quoiqu'en général le Conseil d'Etat ne soit pas saisi sous forme de recours pour excès de pouvoir, il se comporte comme s'il se trouvait en présence d'un pareil recours: il annule pour cause d'excès de pouvoir, et caractérise suffisamment le détournement de pouvoir dans les motifs de sa décision.

Nous relatons trois arrêts, qui tous se rattachent à l'idée suivante: la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par la loi du 4 août 1789, article 10, et par la loi des 2-17 mars 1791, s'oppose à ce qu'une commune, dans son intérêt ou dans l'intérêt d'un particulier, réserve à quelqu'un le droit exclusif de vendre une denrée ou de la vendre dans des conditions privilégiées: cet acte constitue un excès de pouvoir et un détournement de pouvoir. Le détournement de pouvoir apparaît de soi, toutes les fois que la commune retire un profit pécuniaire du privilège qu'elle établit. A notre avis, il n'existe pas moins lorsque le privilège est établi au profit d'un particulier, qui est un ami, ou que, pour des causes quelconques auxquelles l'intérêt général est étranger, on veut favoriser au détriment d'autres citoyens. — Dans un premier arrêt (1), il s'agit d'une commune qui a concédé à un adjudicataire, pour 2.000 francs par an, le droit exclusif de vendre de la viande de veau. Le conseil de préfecture est d'abord saisi, et condamne l'adjudicataire à payer 650 francs pour six mois d'exercice de son privilège. Celui-ci demande au Conseil d'Etat d'annuler cette sentence, et de lui accorder une indemnité pour la non-jouissance de ce même privilège. Le Conseil d'Etat: « Considérant que la commune ne pouvait ni contracter ni remplir

(1) Conseil d'Etat, 31 mai 1807, *Negro*.

l'engagement souscrit par le maire et ses adjoints, puisqu'elle ne pouvait concéder de privilège exclusif à N., ni empêcher les autres bouchers de vendre concurremment avec lui de la viande de veau:... La soumission de N. et l'arrêté du conseil de préfecture qui en a été la suite, sont annulés ». — Dans un autre (1), c'est un maire qui, par un arrêté de police, interdit la vente du poisson salé dans tout autre lieu qu'à la halle, et, quelques jours après, consent à L. un bail de l'exploitation exclusive de la halle. Les marchands de poisson résistent; et, sur ce motif, L. refuse le paiement des fermages. En vertu d'une clause du bail, le conseil de préfecture est saisi de la contestation. La ville demande condamnation au paiement des loyers; L. demande résiliation de son bail et 1.000 francs d'indemnité. Le conseil de préfecture condamne L. à payer les loyers. Pourvoi de L. : « les privilèges ont été abolis et ne peuvent être rétablis; l'ordonnance de police étant nulle, le bail manquait de base, et devait être annulé ». Avant que le Conseil d'Etat statue, le ministre annule l'ordonnance du maire. Le Conseil d'Etat laisse clairement voir qu'il l'eût annulée lui-même, et que le bail et l'ordonnance réunis constituent un détournement de pouvoir: « Considérant qu'il ne s'agit pas seulement de la location d'une halle; mais que le maire, après avoir établi, par une ordonnance de police, au profit de la ville, le droit exclusif de vendre de la morue salée et trempée, a, dans un bail subséquent, concédé le privilège de ce droit à L. (le détournement de pouvoir est là très nettement caractérisé); que ladite ordonnance ayant été annulée par décision du ministre de l'intérieur, le bail passé en exécution de cette ordonnance n'a plus d'effet ». — Un troisième arrêt (2), rendu sur un véritable recours pour excès de pouvoir, rejette le recours, mais après l'avoir examiné au fond, et parce qu'il n'y a ni privilège ni excès de pouvoir. C. avait obtenu la fourni-

(1) Conseil d'Etat, 18 décembre 1822, *Laroque*. — M. Laferrière, t. II, p. 558, cite comme exemple de détournement un arrêté réglant la vente du poisson en vue de restreindre la liberté de la concurrence et de favoriser certaines catégories de vendeurs, ou d'assurer le paiement de droit au concessionnaire de la halle : Conseil d'Etat, 5 décembri 1885, *Clairouin* ; 15 février 1895, *Tostain*. C'est tout-à-fait notre hypothèse.

(2) Conseil d'Etat, 28 février 1810, *Coulombeau c. Gaillard et consorts*.

ture du pain aux hospices de Toulon ; il vendait chez lui et en ville, du pain à la pièce, de même qualité que celui qu'il fournissait aux hospices ; d'autres boulangers lui en contestèrent le droit : le maire intervint et défendit à C. de vendre du pain à la pièce hors des hospices, lui enjoignant de le vendre au poids, et de se conformer aux règlements de police qui fixent les prix et la qualité du pain ; le préfet annula l'ordonnance du maire, et permit à C. de continuer à vendre aux particuliers du pain de même qualité que celui qu'il fabriquait pour les hospices ; les boulangers se pourvurent au Conseil d'Etat pour faire annuler l'arrêté du préfet. Le Conseil d'Etat : « Vu les lois des 17 mars et 22 juillet 1791 ; considérant que le pain livré par C. aux particuliers étant le même qu'il fournit pour les divers services dont il est chargé, se trouve dès lors assujetti aux vérifications les plus propres à en garantir la bonne qualité ; que cette conformité de fabrication est susceptible d'être vérifiée journellement par la police, et que l'établissement de C. n'emporte l'idée d'aucun privilège : la requête de G. et consorts est rejetée ». G. et consorts prétendaient que l'arrêté du préfet devait être annulé pour excès et détournement de pouvoir, parce qu'il établissait un privilège au profit d'un particulier ; le Conseil d'Etat répond qu'il n'y a pas lieu d'annuler parce qu'il n'y a ni privilège, ni excès, ni détournement de pouvoir.

Negro et *Laroque*, acheteurs d'un privilège illégal et ineffectif, avaient évidemment droit à ne pas payer, et, pour défendre ce droit, à demander l'annulation de l'acte d'autorité qui établissait le privilège, qui constituait un excès de pouvoir, et qui avait accompagné la vente. *Gaillard et consorts* avaient aussi, évidemment, droit, en vertu de l'égalité civile, et en vertu de la liberté du commerce et de l'industrie, à n'avoir pas un concurrent privilégié, s'il l'avait été effectivement.

Les décisions de cette nature sont rares dans la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat.

On ne peut cependant pas soutenir d'une façon absolue que le détournement de pouvoir « seconde forme », dont nous nous occupons en ce moment, ait été, à l'origine, inconnu du Conseil d'Etat. Il s'y est produit sous forme de recours pour

excès de pouvoir. Sous cette forme ou sous d'autres, il a donné lieu à des décisions. Les recours, il est vrai, et les décisions ont été d'abord si rares en fait, et sont plus tard devenus si fréquents, que l'idée de considérer cette forme de l'excès de pouvoir comme une apparition tardive dans la jurisprudence du Conseil d'Etat ne manque pas complètement de justesse. On s'explique l'assertion des auteurs sur ce point. Mais, à notre avis, ils se trompent dans les raisons qu'ils donnent pour expliquer la rareté de ces recours d'abord et leur fréquence ensuite. Cette forme d'excès de pouvoir serait d'après eux si subtile, elle requerrait du juge tant de finesse, qu'il a fallu en quelque sorte une longue éducation au Conseil d'Etat pour la découvrir et la réprimer. Non! Dans la moitié, sinon les trois quarts des cas, cette forme d'excès de pouvoir ne présente pas plus de ténuité que les autres. Les tribunaux judiciaires, par les procédés qui leur appartiennent, ont, du premier coup, reconnu et réprimé cette forme prétendue si insaisissable. Ce n'est pas dans des raisons spéciales au détournement de pouvoir qu'il faut chercher l'explication du développement de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ce développement se rattache à un ensemble plus général.

Au début, et pendant une période de quarante à cinquante ans, le Conseil d'Etat a rejeté, comme ne pouvant être formés devant lui, quantité de recours qu'il admet aujourd'hui couramment et qui tiennent une large place dans sa jurisprudence actuelle (1). Parmi ces recours qu'il a si longtemps écartés dans leur principe même, on trouve quelques cas de détournement de pouvoir (2); on trouve des excès de pouvoir par violation

(1) Nous ne citons les arrêts suivants qu'à titre d'exemples : Conseil d'Etat, 11 mai 1807, *Compagnie Desmazures ;* 6 juin 1807, *Delafosse ;* 6 juin 1807, *Pothier* ; 11 décembre 1816, *Entrepreneurs de lits militaires c. Compagnie Desmazures* ; 10 septembre 1808, *Bellesme c. canaux d'Orléans et de Loing ;* 8 janvier 1817, *Messageries l'Eclair* ; 26 février 1817, *Charcutiers de Nanterre ;* 22 octobre 1817, *Sallel* ; 17 juin 1818, *Barillon et autres ;* 17 juin 1818, *Beauvillard et autres* ; 26 août 1818, *Vitalis-Lurat* ; 12 mai 1819, *Long, Tuite et Desjardins ;* 28 juillet 1819, *Commissaires priseurs de Paris* ; 3 juin 1820, *Ville de Rennes* ; 23 août 1820, *Klein* ; 29 janvier 1823, *Defermon* ; 30 novembre 1836, *Anglade ;* 15 juillet 1842, *Chartier et consorts* ; etc..., etc...

(2) Par exemple dans les quatre premiers arrêts cités à la note précédente. Un décret du 20 juin 1806 réglemente la liquidation et le paiement du loyer des lits militaires, non seulement pour l'avenir, mais aussi pour le passé. Il prétend modi-

de la loi et des droits acquis, qui n'impliquent en rien l'idée de détournement (1); on trouve enfin des recours contentieux ordinaires (2). Les causes qui ont fait écarter ces recours n'ont

fier les bases de paiement determinees par des traites passes anterieurement entre l'Etat et les entrepreneurs. Il les modifie de façon à alleger la charge qui résultait pour l'Etat de ces traites. Les entrepreneurs pretendent avec raison que ce decret porte atteinte à leur marche, c'est-à-dire à leur droit. Ils y relevent un excès de pouvoir pour violation de la loi et des droits acquis : la loi violee est celle qui interdit aux reglements de regir ou de modifier le passe. Il y a detournement de pouvoir, en ce que le pouvoir reglementaire, dans la mesure où le reglement rétroagit, est exerce pour alleger les finances de l'Etat au mepris de droits acquis. — Conseil d'Etat, 17 juin 1818, *Beauvillard et consorts*. Un decret du 23 decembre 1810 avait annule toutes les traites du caissier general du tresor public, delivrees à la Martinique et à la Guadeloupe, posterieurement à la date de la capitulation de ces colonies. Ce decret n'avait pas ete insere au *Bulletin des Lois* : les porteurs de traites se fondaient sur ce defaut de publicite ou vice de forme pour en demander l'annulation. Au fond il y a detournement de pouvoir à user de sa volonté souveraine pour annuler des dettes de l'Etat. Le Conseil d'Etat repond par une fin de non-recevoir : « Considerant que le decret de 1810 n'a ni la forme ni le caractère d'une décision en matiere contentieuse ; que, par consequent, la révocation (annulation) ne peut pas en être demandée par la voie du contentieux. » — Conseil d'Etat, 25 juillet 1842, *Chartier et consorts*. Demandent l'annulation d'une ordonnance royale qui violait, au détriment de leur droit, et dans l'interêt des finances de la ville de Douai, les articles 147 et 148 de la loi du 28 avril 1816. Le Conseil d'Etat répond par une fin de non-recevoir : « Considerant que le pourvoi des requérants tend à faire révoquer une disposition générale et réglementaire en matière d'octroi, et qu'une telle demande ne peut nous être présentee par la voie contentieuse. »

(1) Conseil d'Etat, 12 mai 1819. *Long, Taite et Desjardins ;* 28 juillet 1819, *Commissaires priseurs de Paris ;* 3 juin 1820, *Ville de Rennes ;* 29 janvier 1823, *Defermon ;* 30 novembre 1836, *Anglade*.

(2) Conseil d'Etat, 10 septembre 1808, *Bellesme c. canaux d'Orléans et de Loing*. L'Etat avait consenti à B. l'exploitation des canaux pour vingt-neuf ans, moyennant le prix de 506.500 francs, et une part pour l'Etat dans les bénéfices au-dessus d'une certaine somme. Un décret du 1er septembre 1807 supprime l'exploitation et la concession. B. demande une indemnité pour cette résiliation anticipée et d'autorité. Nous ne voyons dans cette demande que du contentieux ordinaire. Le Conseil d'Etat déclare purement et simplement la demande irrecevable. — Conseil d'Etat, 17 juin 1818, *Barillon et autres*. Ce sont des colons de l'Ile de France et de Bourbon qui, en 1807, avaient, en vertu d'une autorisation expresse et spéciale du gouvernement français, prêté au gouvernement de la colonie quatre millions. En 1812, ils demandent liquidation ; un décret impérial de 1812 la leur refuse, par la raison que ces îles avaient passé aux mains des Anglais et que les créances appartenaient principalement à des étrangers. Ce décret ne fut ni promulgué, ni publié, ni imprimé, ni même signifié. En 1814, après la Restauration, les colons adressèrent une pétition à la Chambre des députés. Le 19 novembre 1814, celle-ci déclara que « l'acte arbitraire contre lequel ils réclamaient devait être complètement écarté, et qu'il leur suffirait de produire leurs titres pour qu'il y fût fait droit. » Ils s'adressèrent au ministre de la marine et des colonies

évidemment rien de spécial au détournement de pouvoir. Ces causes sont complexes. La première et la plus générale est qu'il a été plus difficile au Conseil d'Etat qu'aux tribunaux judiciaires de distinguer entre ce qui est contentieux et ce qui ne l'est pas. Les recours contre les actes administratifs, pour excès de pouvoir ou autres, lui parviennent sous forme d'actions; tandis qu'en général, les tribunaux judiciaires ne sont saisis de la validité des actes administratifs, notamment de la question d'excès de pouvoir, que par voie d'exception. La question d'admissibilité du recours, de distinction entre les matières, les actes qui en comportent et ceux qui n'en comportent pas, s'est posée au Conseil d'Etat avec toutes ses délicatesses. C'est lui surtout qui a eu à faire le départ entre les matières contentieuses et non contentieuses. Cette tâche, ardue en soi, lui a été rendue plus difficile par certaines circonstances particulières : d'abord, par ce fait qu'il fonctionnait sous le régime de la justice retenue ou de la confusion des fonctions; puis, par le fait de l'article 40 du décret du 22 juillet 1806. Le régime de la justice retenue a pu avoir historiquement et à la longue de bons effets; il ne va pas non plus sans inconvénients. On n'a pas vu tout de suite que le chef de l'Etat, lorsqu'il avait par ses propres actes administratifs violé des droits, pouvait être saisi, en Conseil d'Etat et comme juge, d'un recours contre ces actes. Il avait réglé les questions comme administrateur : il paraissait avoir prononcé à tous les points de vue, et sans

comme liquidateur ; celui-ci rejeta leur demande, sur avis des comités de la marine et des finances, et par les considérations politiques qui avaient inspiré le décret de 1812. Pourvoi. Les créanciers demandent à être reconnus créanciers, et à être renvoyés devant le ministre de la marine et des colonies pour y être liquidés et remboursés. Nous ne voyons là que le contentieux ordinaire qui se présente en matière de dettes de l'Etat. Le Conseil d'Etat : « Considérant que la décision ministérielle attaquée est conforme au décret du 28 février 1812, rejette». Pas d'autres considérants. Il n'admet pas que l'on conteste que le décret de 1812 ait réglé la question. — Conseil d'Etat, 23 août 1820, *Klein*. Un décret de 1811 édictait des doubles droits de douane. Kl. s'exécute, paie le double droit, mais en demande ensuite le remboursement au ministre des finances, et sur le rejet du ministre, au Conseil d'Etat. Celui-ci répond par une fin de non-recevoir ainsi formulée : « Considérant que le décret de 1811 était une mesure générale qui a été exécutée et sur laquelle il n'est plus possible de revenir. » Il n'examine pas si ce décret est légal ou non. Il ne s'agissait pas de l'annuler, mais d'en admettre ou d'en écarter l'application à un particulier, comme font constamment les tribunaux judiciaires pour beaucoup d'actes administratifs.

recours contentieux possible. Ainsi s'expliquent nombre d'arrêts qui n'admettent contre les actes du chef de l'Etat aucun recours d'aucune sorte, pas plus les recours en annulation pour excès de pouvoir que les autres (1). On fut puissamment confirmé dans cette tendance par l'article 40 du décret du 22 juillet 1806 (2). Cet article, dont on a fini par se débarrasser,

(1) Conseil d'Etat, 10 septembre 1808, *Bellesme c. canaux d'Orléans et de Loing* : « Considérant que le décret du 1er septembre 1807 a fixé définitivement le sort des ex-fermiers ; que ce décret est un acte d'administration publique qui ne peut former la matière d'une réclamation contentieuse. » — Conseil d'Etat, 17 juin 1818, *Barillon et autres* : « Considérant que la décision ministérielle attaquée est conforme au décret du 28 février 1812 : Rejette. » — Conseil d'Etat, 17 juin 1818, *Beauvillard* : « Considérant que le décret du 23 décembre 1810 n'a ni les formes ni le caractère d'une décision en matière contentieuse ; que, par conséquent, la révocation ne peut pas en être demandée par la voie du contentieux. » C'est nier tout recours contentieux contre les actes administratifs du chef de l'Etat. — Conseil d'Etat, 23 août 1820, *Klein* : « Considérant que la décision du chef du gouvernement, du 27 juin 1811, était une mesure générale qui a été exécutée, et sur laquelle il n'est plus possible de revenir. » — Conseil d'Etat, 29 janvier 1823, *Defermon* : « Considérant que l'ordonnance du 25 mai 1816 (rendue pour l'exécution de la loi du 12 janvier 1816) n'est pas de nature à être attaquée par la voie contentieuse. » D. prétendait qu'elle était contraire à la loi du 12 janvier 1816. Le Conseil d'Etat, dans la suite de l'arrêt, déclare d'ailleurs que cette ordonnance est conforme à la loi ; mais le considérant que nous citons n'en est pas moins significatif comme attestation du principe que nous prétendons qui avait cours à cette époque. — Voyez, en outre, les arrêts de la note suivante, où l'idée que nous illustrons ici se combine avec l'article 40 du décret du 22 juillet 1806. Et ajoutez une foule d'autres arrêts, ceux-ci n'étant que des exemples.

(2) Ce texte est ainsi conçu : « Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou dans sa propriété, par l'effet d'une décision de notre Conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse (c'est-à-dire par un acte administratif du chef de l'Etat fait en Conseil d'Etat), elle pourra nous présenter une requête pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat, soit à une commission. » Cet article dénie tout recours contentieux contre les actes administratifs du chef de l'Etat fait en Conseil d'Etat, même lorsque ces actes violent des droits. Il n'admet qu'un recours administratif au chef de l'Etat, recours qui est définitivement vidé par lui, après l'examen d'une section administrative du Conseil d'Etat ou d'une commission, en assemblée générale du Conseil d'Etat. Le projet de cet article portait tout le contraire : « Lorsqu'une partie se croira lésée, etc... elle pourra présenter une requête qui sera déposée avec les pièces au secrétariat du Conseil. Il en sera donné connaissance par un auditeur au ministre du département que l'affaire concerne ; et si la *Commission du contentieux* estime qu'il y a lieu de recevoir la réclamation, elle fera son rapport au Conseil, qui statuera. » Cette dernière disposition consacrait le principe d'un recours contentieux. Comment fut-elle remaniée dans le sens d'un recours purement administratif ? Mystère ! Toujours est-il que le Conseil d'Etat a longtemps décidé que l'article 40 excluait tout recours contentieux ; et que cet article a longtemps fait obstacle au principe naturel d'après lequel toute violation de droit donne naissance à un recours contentieux.

auquel on cherche laborieusement des applications aujourd'hui, a été pendant quarante ans une entrave énorme au développement du contentieux devant le Conseil d'Etat. Il a concouru à faire écarter des quantités de recours de toutes sortes (1), notamment des recours pour violation de la loi et des droits acquis impliquant détournement de pouvoir (2). — Ce que nous venons de dire ne concerne que les recours dirigés contre les actes du chef de l'Etat; voici qui les dépasse et s'étend aux actes du préfet, des ministres, des autorités administratives en général. Pendant longtemps, on a considéré les règlements, et même les mesures de police administrative en général, comme ne pouvant donner naissance à aucun contentieux devant le Conseil d'Etat (3). Ce sont, disait-on, des mesures purement admi-

(1) Conseil d'Etat, 11 mai 1807, *Compagnie Desmazures*. « Le Conseil d'Etat est d'avis que le décret du 20 juin 1806 étant une mesure d'administration, la Compagnie Desmazures doit se pourvoir conformément à l'article 40 du décret du 22 juillet 1806. » Conseil d'Etat, 6 juin 1807, *Delafosse* : — « Considérant que les décrets relatifs à la liquidation et au paiement du loyer des lits militaires, appartiennent aux mesures d'administration générale, et qu'ils ne sont ainsi susceptibles d'opposition, dans le cas où ils auraient blessé les droits d'un tiers, que dans les formes prescrites par l'article 40 du décret du 22 juillet 1806. » — Conseil d'Etat, 11 décembre 1816, *Entrepreneurs des lits militaires c. Compagnie Des mazures* : « Considérant que l'avis du Conseil d'Etat, du 11 mai 1807, a décidé que le décret du 20 juin 1806 était une mesure d'administration, et que les entrepreneurs devaient se pourvoir conformément à l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806 ; que l'avis du Conseil d'Etat du 11 mai 1807 a décidé que l'affaire n'était pas contentieuse, mais administrative, et que les réclamants devaient se pourvoir conformément à l'article 40. » — Conseil d'Etat, 26 août 1818, *Vitalis-Lurat* : « Considérant que la dame V.-L. ne devait pas se pourvoir par la voie contentieuse contre notre ordonnance du 17 septembre 1817, et qu'elle doit s'adresser directement à nous pour demander la révocation de notre susdite ordonnance, et préalablement le renvoi à tel comité ou tels commissaires qu'il nous plaira nommer : la requête de la dame V. est rejetée, sauf à elle à se pourvoir devant nous dans les formes prescrites par l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806. » — Conseil d'Etat, 28 juillet 1819, *Commissaires-priseurs de Paris* : « Considérant que l'ordonnance du 9 avril 1819 est un règlement d'administration publique rendu en matière non contentieuse, qui n'a pu nous être déféré par la voie du comité du contentieux, et qu'il y avait lieu de se conformer aux dispositions de l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806. » Etc..., etc...

(2) Conseil d'Etat, 11 mai 1807, *Compagnie Desmazures* ; 6 juin 1807, *Delafosse* 6 juin 1807, *Pothier* ; 11 décembre 1816, *Entrepreneurs de lits militaires*.

(3) Conseil d'Etat, 8 janvier 1817, *Messageries l'Eclair* : « Considérant que l'arrêté du préfet du Nord est un règlement de police, dont les entrepreneurs de l'*Eclair* ne sont pas recevables à poursuivre l'annulation par voie contentieuse ». — Conseil d'Etat, 26 février 1817, *Charcutiers de Nanterre* : « Considérant qu'il s'agit de prononcer sur un règlement de police qui ne peut être attaqué devant nous,

nistratives. Or, le détournement de pouvoir se présente surtout

en notre Conseil d'Etat, par la voie contentieuse ». Ce règlement émanait du préfet de police. — Conseil d'Etat, 3 juin 1820, *Ville de Rennes*. Cette ville demandait qu'on annulât, pour cause d'incompétence, un règlement fait par le ministre des finances en matière d'octroi. « Considérant que si la commune de Rennes se croit fondée à attaquer ledit règlement général, ce recours ne peut être exercé par la voie contentieuse, et ne peut avoir lieu devant nous que par voie administrative ». — Conseil d'Etat, 15 juillet 1842, *Chartier et consorts* : « Considérant que le pourvoi des requérants tend à faire révoquer (annuler) une disposition générale et réglementaire en matière d'octroi, et qu'une telle demande ne peut nous être présentée par la voie contentieuse ». Il s'agissait d'une ordonnance royale, certainement entachée d'excès de pouvoir et de détournement de pouvoir. — Quelques-uns de ces arrêts nous paraissent bien rendus au fond, en ce sens que le recours n'était pas fondé, par exemple, celui du 8 janvier 1817 ; cette façon de les motiver n'en reste pas moins significative dans le sens que nous indiquons au texte. — La doctrine du temps est conforme à la jurisprudence. Macarel, *Eléments de jurisprudence administrative*, 1818, t. I, n° 47, p. 61 : « On n'est pas recevable à poursuivre, par la voie contentieuse, l'annulation des règlements de police émanés des préfets ». *Ib.*, n° 115, p. 43 : « Le Conseil d'Etat ne peut statuer sur les règlements de police par voie contentieuse : Conseil d'Etat, 26 février 1817 (arrêt relatif à un règlement du préfet de police) ». *Ib.*, n° 83, p. 35 : « Les ordonnances royales, en matière purement administrative, réglementaire, et de police, ne peuvent non plus être attaquées devant le comité du contentieux Si les parties se croient lésées par l'effet d'une de ces décisions ou mesures, il y a lieu seulement à se pourvoir en révision, dans la forme administrative. Voyez article 40 du règlement ». *Ib.*, n°s 88 et 89, p. 80 : « Quant aux affaires décidées en Conseil d'Etat par voie administrative, c'est-à-dire d'après le rapport d'un ministre sur la réclamation d'une partie, il faut suivre la marche tracée par l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806. Il en est de même pour les décrets et ordonnances relatifs à des mesures d'administration générale, qui auraient blessé les droits d'un tiers. Avis approuvé du 12 mai 1807 ». Cormenin, *Questions de droit administratif*, 4e éd., 1837, t. I, p. 148, classe parmi les matières non contentieuses les pourvois formés « contre les décrets et ordonnances qui constituent règlement et qui prescrivent des mesures d'administration publique »; p. 149 : « contre des règlements de simple police » ; *ib.* : « contre des règlements faits par les ministres pour l'exécution des lois » ; p. 151 : « contre les ordonnances royales rendues sous la forme de règlement d'administration publique, pour l'exécution des lois commerciales, en matière non contentieuse ; ou qui statuent sur des intérêts généraux et politiques » ; p. 156 : « contre des décisions du Conseil d'Etat (du chef de l'Etat en Conseil d'Etat) rendues en matière purement administrative, et que le requérant prétend léser ses droits ou sa propriété : article 40 du règlement du 22 juillet 1806 » ; p. 163 : « contre des actes de police administrative, pris par les préfets dans l'intérêt de la salubrité publique ; contre les règlements faits par les préfets, sous l'approbation du ministre, pour la police du halage des rivières ; contre des règlements d'administration et de police pour la taxe du pain » ; p. 164 : « contre des règlements de police industrielle et locale pris par des préfets ; contre des arrêtés de préfets, statuant par voie de disposition générale et réglementaire, en matière de police des halles et marchés, sur le sens et l'étendue des tarifs perçus par les fermiers ; contre des arrêtés de préfet, pris pour l'exercice du flottage » ; p. 169 : « contre une décision ministérielle approbative d'un arrêté d'alignement, sous prétexte qu'il lèse des droits acquis ».

en matière de règlements et de police (1). Les recours contre tous ces actes sont écartés, à raison de l'origine ou de la nature de l'acte, non à raison de la difficulté ou de l'impossibilité de constater le droit violé. On peut en voir la preuve dans les arrêts que nous venons de citer (2). Pour déclarer le recours contentieux irrecevable, le Conseil d'Etat se fonde uniquement sur la nature des actes attaqués; parfois même, en déclarant le recours contentieux irrecevable, il reconnaît expressément qu'il peut y avoir droit violé (3). Ce n'est donc pas la difficulté de constater les violations de droit qui domine sa jurisprudence. Nous n'avons sans doute pas épuisé les explications que l'on peut donner de cette jurisprudence ; nous croyons qu'il faut renoncer à celle que l'on a imaginée pour le détournement de pouvoir en l'isolant du reste, et qui tiendrait à la difficulté spéciale de ce genre d'affaires. Nous allons voir que cette difficulté n'a point arrêté les tribunaux judiciaires : pourquoi aurait-elle arrêté le Conseil d'Etat?

Tous les cas d'excès de pouvoir que nous avons passés en revue, y compris le détournement de pouvoir, se retrouvent dans la jurisprudence des tribunaux judiciaires (4). On ne peut pas

(1) Laferrière, t. II, p. 550 : « La théorie du détournement de pouvoir a surtout été appliquée en matière de mesures de police réglementaires ou individuelles ; c'est en effet dans cette matière si vaste et si variée que l'administration peut exercer ses pouvoirs avec le plus de liberté et qu'elle peut être le plus tentée d'en user pour faire des œuvres auxquelles ils ne sont point destinés ».

(2) V. note 1 de la page 56 et note 2 de la page 58.

(3) Conseil d'Etat, 6 juin 1807, *Delafosse* : « Considérant que les décrets relatifs à la liquidation et au paiement du loyer des lits militaires appartiennent aux mesures d'administration générale, et qu'ils ne sont ainsi susceptibles d'opposition, dans le cas où ils auraient blessé les droits d'un tiers, que dans la forme prescrite par l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806 ». L'article 40 lui-même spécifie qu'il écarte tout recours contentieux, « lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou sa propriété ». Il y a des cas où la violation du droit et de la loi est reconnue par le ministre intéressé lui-même, et où cependant le Conseil d'Etat déclare le recours irrecevable (V. Conseil d'Etat, 15 juillet 1842, *Chartier*).

(4) M. Laferrière, t. II, p. 498-499, semble limiter le droit des tribunaux de tenir compte de l'incompétence, aux cas d'incompétence grave, absolue, qui rend l'acte, non pas annulable, mais inexistant. « L'acte fait par une personne dénuée de toute autorité n'est pas seulement annulable, il est inexistant ;.... il suffit de faire constater son inexistence légale devant toute autorité ou juridiction appelée à en connaître. Il en serait de même dans des cas graves d'empiétement d'un administrateur sur le pouvoir législatif ou sur le pouvoir judiciaire. Ainsi un décret qui empiéterait sur les pouvoirs du Parlement, un arrêté préfectoral qui prétendrait statuer sur une attribution de propriété, pourraient être considérés

saisir ces tribunaux de recours pour excès de pouvoir de l'autorité administrative : ces recours ne peuvent aller qu'au Conseil d'Etat. Mais, si les tribunaux judiciaires ne peuvent jamais être saisis de recours pour excès de pouvoir, ils peuvent avoir à caractériser, au point de vue de leur légalité, des actes administratifs. Cela se présente notamment toutes les fois qu'un acte administratif ne peut s'appliquer sans le concours des tribunaux judiciaires ; et cela leur fournit souvent l'occasion

comme non avenus et non obligatoires par le tribunal devant lequel on voudrait s'en prévaloir, sans qu'il fût besoin qu'un arrêt du Conseil d'Etat eût prononcé leur annulation..... Il y a cependant des cas où les limites de la compétence administrative, soit à l'égard de l'autorité judiciaire et des droits privés, soit même à l'égard du pouvoir législatif, sont assez difficiles à tracer pour qu'on ne puisse pas assimiler à une manifeste usurpation de pouvoir toute erreur de l'administrateur et déclarer son acte inexistant..... Dans ces cas et autres analogues, on n'est point en présence d'actes inexistants dont toute juridiction pourrait faire constater la nullité, mais d'actes annulables qui subsistent s'ils ne sont pas annulés pour excès de pouvoir » Cette limitation du droit des tribunaux serait une erreur, si elle avait été vraiment dans l'esprit de M. Laferrière, chose que nous regardons comme douteuse. Mais M. Laferrière, t. II, p. 559, affirme très nettement que les tribunaux judiciaires n'ont jamais tenu compte du détournement de pouvoir. « La Cour de cassation n'a jamais voulu retenir le moyen d'annulation tiré du détournement de pouvoir, parce que la recherche de ce moyen lui a paru l'entraîner trop loin dans le domaine de l'administration active ». Il va plus loin : les tribunaux judiciaires ne peuvent pas en tenir compte. « Des tribunaux judiciaires ne peuvent déclarer non avenu un acte de l'administration, que s'ils relèvent contre lui une infraction formelle à la loi, tandis que le Conseil d'Etat peut atteindre des infractions plus détournées, et même annuler des actes discrétionnaires qui méconnaissent l'esprit de la loi ». M. Gauwain, commissaire du gouvernement, en ses conclusions sur l'affaire *Pontbas*, C. d'Et., 7 décembre 1888, affirme la même chose : « La Cour de cassation a toujours refusé d'examiner les griefs de ce genre ; elle les considère comme étant non recevables devant elle » (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1888, p. 927). — Nous retrouvons la même affirmation dans M. Moreau, *Le règlement administratif*, 1902, p. 440 : « L'autorité judiciaire ne peut connaître du détournement de pouvoir ». M. Esmein, dans sa thèse sur *le détournement de pouvoir*, cite des quantités d'arrêts judiciaires qui tiennent compte de ce vice, à partir de 1864 et de 1867 ; mais il dit (p. 74 à 78) : « La Cour de cassation a longtemps refusé d'accueillir ce moyen, du moins d'une manière expresse. A toute époque, la Cour de cassation a refusé effet à des actes administratifs qui auraient été annulés par le Conseil d'Etat comme entachés de détournement de pouvoir, mais en se fondant plutôt sur ce que ces actes étaient pris en violation de la loi. C'était là une manière indirecte d'admettre le détournement ». Cela s'est, en effet, souvent produit ; et cela démontre bien qu'il y a identité entre la violation de la loi et le détournement de pouvoir. Mais nous citerons des arrêts qui, bien avant 1864, affirment en termes fort nets le détournement de pouvoir et le réprimment sans assimilation ni détour.

de constater que l'acte administratif est entaché d'excès de pouvoir, de tel excès de pouvoir. C'est ainsi que l'on retrouve tous les genres d'excès de pouvoir dans la jurisprudence des tribunaux judiciaires. Quand ils constatent un excès de pouvoir dans un acte administratif, ils n'annulent point cet acte, le Conseil d'Etat seul peut le faire ; ils refusent de l'appliquer, de lui apporter les sanctions de l'ordre judiciaire. Quelque différente que soit la situation du Conseil d'Etat et celle des tribunaux judiciaires, quelque différent que soit leur rôle, il n'en reste pas moins que les tribunaux judiciaires ont, comme le Conseil d'Etat, dans un autre but que lui, mais, le cas échéant, aussi librement que lui, à caractériser, relever, et, d'une certaine façon, réprimer des excès de pouvoir. C'est très intéressant à remarquer, parce que personne ne conteste que l'intervention des tribunaux judiciaires suppose toujours un droit violé, et beaucoup contestent que l'intervention du Conseil d'Etat corresponde à un droit violé. Si les questions résolues par les deux ordres de tribunaux sont les mêmes, si elles supposent identité de raisonnements juridiques chez le juge et de situation chez les plaideurs, nous proclamerons qu'il y a contradiction et inconséquence à rejeter l'idée de droit violé lorsque c'est le Conseil d'Etat qui prononce, et à l'admettre lorsque ce sont les tribunaux judiciaires.

Nous disons que tous les cas d'excès de pouvoir se retrouvent dans la jurisprudence des tribunaux judiciaires, lesquels constatent l'excès de pouvoir pour refuser toute sanction à l'acte administratif.

Voici d'abord des arrêts qui refusent toute valeur à des actes administratifs, parce qu'ils constituent un empiètement de l'administrateur sur le juge, et, en outre, quelques-uns au moins, un détournement de pouvoir. — Cr. rej., 3 mai 1833, *demoiselles Cabrillon* (1). Pour empêcher le choléra de se répandre, un maire prend un arrêté, approuvé par le préfet, ordonnant à tous les propriétaires des héritages qui se trouvaient entre un certain cloaque et la rivière, de creuser un fossé dans une direction donnée, ce qui n'était, suivant lui, que creuser et rétablir un ancien égout qui traversait autre-

(1) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 693

fois ces propriétés jusqu'à la rivière. Les demoiselles C. s'y refusent. Citation en simple police. Le juge les condamne à 1 franc d'amende, et à faire creuser et rétablir le fossé dans le délai de huitaine. Les demoiselles C. soutenaient qu'il n'avait jamais existé d'égout dans leur propriété, et qu'elles n'entendaient pas supporter une telle servitude. Appel. Le tribunal correctionnel dit : « Question de propriété. Le juge de paix n'avait aucun droit de la trancher. L'arrêté n'a pu l'y autoriser, puisque nulle autorité administrative ne peut prononcer sur la propriété des citoyens, et qu'ils ne peuvent être privés de cette propriété que par les voies légales. Mal jugé. » Pourvoi. La Cour de cassation : « Attendu que *la question de propriété n'a pu être résolue ou même simplement préjugée par l'arrêté du maire*; que cet arrêté ne peut, en ce qui concerne les demoiselles C., *avoir la force de règlement de police* pris dans les limites de la loi du 24 août 1790, et être considéré comme légalement fait. » La Cour relève là, très nettement, l'excès de pouvoir du maire par empiètement sur le juge; et l'on peut voir là un détournement de pouvoir consistant à mettre à la charge de particuliers des mesures de salubrité qui doivent être à la charge de la communauté. — Cr. rej., 2 juin 1838, *Min. publ. c. Colliot* (1). Le maire de Chaumont a pris de vraies mesures de police, et d'autres qui n'en sont pas, « consistant à prescrire aux propriétaires des terrains traversés par un conduit ou canal destiné à recevoir les eaux ménagères de la ville et celles provenant des abattoirs, de le boucher et de le tenir constamment bouché dans toute sa longueur, de le recouvrir en terre d'une épaisseur d'au moins 0 m. 33, et de lui donner une largeur suffisante pour assurer l'écoulement naturel des eaux ». La Cour de cassation : « Attendu que ces dispositions ne rentrent pas dans les attributions conférées à l'autorité municipale pour le maintien de la salubrité; *qu'elles impliquent la solution préexistante de questions de propriété ou de servitude étrangères aux attributions de la police, de nature à être débattues entre la ville et les propriétaires*; que le tribunal de police était incompétent pour déclarer l'arrêté obligatoire

(1) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n°s 690-691.

en cette partie, et pour prescrire aucuns travaux d'élargissement ou de reconstruction. » En d'autres termes, excès de pouvoir du maire par empiètement sur le juge, par obligations imposées en dehors des limites où les lois de police ont renfermé l'autorité administrative ; et détournement de pouvoir en ce que l'arrêté tend à mettre à la charge des citoyens ce qui peut-être doit être fait par la communauté. — Cr. rej., 17 avril 1841, *Min. publ. c. Lajeunesse, Bouchy, etc.* (1). Un maire ordonne à des riverains de démolir et de combler des caveaux qu'ils ont établis sous la voie publique : acte parfaitement légal, s'il avait eu en vue la sûreté publique. Le maire en parlait bien subsidiairement; mais, en réalité, il s'agissait « de mettre à la charge des riverains la démolition et le comblement de caveaux, construits sous le sol de la voie publique, dépendant de leurs maisons, *et qui faisaient obstacle à l'établisssment de tuyaux de gaz.* » Voilà clairement le détournement de pouvoir. L'arrêt ajoute : « Cet arrêté est motivé principalement sur une usurpation prétendue qui aurait été commise par ces propriétaires au préjudice de la ville de Metz, contrairement aux principes du droit civil. » Voilà l'excès de pouvoir par empiètement sur les tribunaux. « En statuant ainsi, le maire de Metz a excédé la limite de ses pouvoirs. » — Cr. rej., 13 août 1841, *Min. publ. c. Palleau* (2) : relève en termes exprès un détournement de pouvoir impliquant un empiètement sur les tribunaux. Un arrêté municipal enjoint à des particuliers sur le fonds desquels passe l'égout des eaux pluviales et ménagères de la ville, de rétablir et de curer cet égout. Il invoque, naturellement, des motifs tirés de la salubrité ; puis, les dispositions des lois romaines, coutumières et du Code civil relatives aux servitudes. Les intéressés prétendent que c'est une charge de la ville. La Cour de cassation constate qu'il y a un différend sur le point de savoir à qui incombe l'obligation de rétablir et curer l'égout ; puis : « Attendu qu'il n'appartenait évidemment qu'aux tribunaux civils de résoudre le différend ; que le maire a donc outrepassé ses attributions en réglant cet objet par un arrêté municipal, et *qu'il a confondu en sa personne les*

(1) Dall., *Rép.*, v° *Règlements administratifs*, n° 106.
(2) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 685.

fonctions d'agent municipal et de partie intéressée avec celles qui lui compètent comme magistrat de police ; que son arrêté, sous ce rapport, n'était nullement obligatoire. » Il est difficile de dire plus nettement que le magistrat de police, investi de ses pouvoirs dans l'intérêt général, les a exercés au profit de la commune, partie intéressée dans un procès. L'arrêt constate aussi que l'empiètement sur le juge et le détournement de pouvoir ne réside pas dans les motifs, mais dans le dispositif de l'arrêté, c'est-à-dire dans l'ordre même donné aux propriétaires. Et, en effet, cet ordre, indépendamment de la façon dont on le motivera, implique par lui-même solution d'un litige entre la ville et les propriétaires intéressés.

Citons maintenant, à titre d'exemples, quelques arrêts judiciaires qui refusent toute valeur à des actes administratifs, parce qu'ils sont entachés d'incompétence, ou empiètement d'une autorité administrative sur une autre. — Cr. rej., 5 août 1837, *Michel* (1) : « Attendu que l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 charge exclusivement le préfet de chaque département de régler, sous l'approbation du ministre de l'intérieur, tout ce qui concerne l'écoulement des eaux des chemins vicinaux, les fossés de ces chemins et leur curage ; que cette disposition a dépouillé l'autorité municipale du droit que la loi des 16-24 août 1790 lui atttribuait de prendre des arrêtés généraux à cet égard ; qu'en décidant donc, dans l'espèce, que l'article 277 du règlement fait par le maire d'Arbois, le 20 novembre dernier, *n'est pas obligatoire pour cause d'incompétence*, le jugement dénoncé n'a fait qu'assurer l'exécution dudit article 21 : Rejette. » — Cr. rej., 10 mai 1844 *Min. publ. c. Cie du chemin de fer de Paris à Rouen* (2) : « Attendu que, d'après l'article 10 de la loi du 15 juillet 1840, les mesures nécessaires pour assurer la police des chemins de fer doivent être déterminées par des règlements d'administration publique, c'est-à-dire par des ordonnances du roi délibérées en Conseil d'Etat ; que l'arrêté du préfet de Seine-et-Oise, invoqué dans la cause, ne peut remplacer l'ordonnance royale exigée formellement par ledit article 10 ; qu'il en est de même du

(1) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 985.
(2) Dall., *Rép.*, v° *Concession administrative*, n° 106.

règlement du ministre des travaux publics dont cet arrêté est la reproduction; que, dès lors, ni l'un ni l'autre n'ont droit à la sanction pénale de l'article 471, n° 15. » — Cr. rej., 1er octobre 1846, *Heulhard* (1) : « Attendu que le chapitre 6 de la loi en forme d'instruction, des 12-20 août 1790, et la loi du 14 floréal an XI, ont conféré exclusivement aux préfets le pouvoir de prescrire dans l'intérêt public tout ce que peut réclamer le libre cours des eaux de leur territoire; qu'il n'apparaît point que l'arrêté dont il s'agit dans l'espèce (émané d'un maire) ait été fait par délégation de l'administration supérieure ; qu'il n'est donc pas légal et obligatoire. » — Cr. rej., 27 janvier 1854, *Min. publ. c. Brun et autres* (2) : « Attendu que la loi du 18 juillet 1837 n'a conféré qu'au maire le pouvoir de prendre des arrêtés à l'effet d'ordonner etc.; que si les préfets sont investis du droit de faire directement des règlements relatifs aux mesures de sûreté générale, ces règlements ne sont légaux et obligatoires qu'autant qu'ils s'étendent à toutes les communes de leur département; que les préfets tiennent, il est vrai, de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes prescrits par la loi, après l'en avoir requis, le droit d'y procéder d'office par eux-mêmes ou par un délégué spécial; mais que cette disposition, d'après son texte et son esprit, ne s'applique qu'aux actes administratifs et non aux actes du pouvoir réglementaire; attendu que l'articlé 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII charge les préfets seuls de l'administration; que l'exercice du pouvoir réglementaire ne saurait, dès lors, dans aucun cas, appartenir aux sous-préfets, et que les arrêtés par lesquels ces derniers se l'attribuent en violation des principes ci-dessus posés, ne peuvent recevoir aucune force de l'approbation des préfets; attendu qu'il suit de là que le jugement attaqué, en refusant de considérer comme légal et obligatoire l'arrêté du sous-préfet de la Réole, dont la mise en exécution a été ordonnée par une lettre du préfet de la Gironde, et en renvoyant de la poursuite le nommé Brun, non seulement n'a violé aucune

(1) D. P., 1846, 4, 441.
(2) D. P., 1854, 1, 134.

loi, mais a sainement interprété les dispositions précitées » (1).

Voici d'autres arrêts judiciaires qui refusent toute valeur à des actes administratifs, parce qu'ils sont entachés d'un vice de forme. — Cr. cass., 16 mars 1822, *Jacolin et Bernard c. Chalet* (2) : « Attendu que ces règlements (relatifs à l'établissement des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, et émanés des corps municipaux) ne pouvant recevoir d'exécution, et par conséquent ne pouvant avoir un caractère légal que par l'approbation du gouvernement d'après l'article 2 de la loi du 29 floréal an X, ou du moins par celle du ministre d'après l'arrêté du 2 nivôse an XII, les contraventions qui y seraient commises avant cette approbation ne pourraient servir de base légitime à des poursuites, ni par conséquent à une condamnation ; que J. et B. ont été traduits en police correctionnelle comme ayant contrevenu à un règlement municipal de la ville de Grenoble, pour l'établissement d'un bureau de pesage, mesurage et jaugeage public ; qu'il n'a pas été prouvé, ni même allégué, que ce règlement municipal eût reçu antérieurement à la contravention, l'approbation du gouvernement ou du moins celle du ministre ; que cette contravention ne pouvait donc, devant aucun tribunal, donner lieu à des poursuites légitimes ; que cependant le tribunal correctionnel de Grenoble a prononcé une condamnation contre les prévenus (condamnation à payer à Ch., fermier du poids public de Grenoble, la somme de cent francs pour dommages-intérêts, et à la confiscation de leurs poids), et que la cour royale a confirmé son jugement ; en quoi cette cour a commis excès de pouvoir par une condamnation pour violation d'un règlement qui ne pouvait avoir aucune force d'exécution : — *Casse.* » Cr. rej., 15 décembre 1838, *Min. publ. c. Cornu* (3) : « Attendu que, par l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, chaque préfet a été chargé de faire, pour la surveillance et la conservation des chemins vici-

(1) Aj. : Cr. cass., 18 janvier 1828, D. P., 28, 1, 99 ; Cr. cass., 25 avril 1835, D. P., 38, 1, 81 ; 11 juin 1844, D. P., 44, 1, 268, 270 et 283 ; 2 mai 1845, D. P., 45, 1, 301 ; 24 avril 1847, D. P., 47, 1, 359 ; Riom, 14 janvier 1852, S., 52, 2, 146 ; Cr. cass., 21 décembre 1855, S., 56, 1, 545, etc.

(2) On trouvera cet arrêt *in extenso* dans Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, 3e éd., 1833, p. 212.

(3) Dall., *Rép.*, v° *Règlements administratifs*, n° 77. Cf. dans le même sens Cr. rej., 26 août 1841, *ib.*

naux de son département, un règlement général qui doit être communiqué au Conseil général et transmis, avec ses observations, au ministre, pour être approuvé, s'il y a lieu ; que cette loi et les règlements faits et approuvés dans les formes qu'elle prescrit régissent exclusivement aujourd'hui tout ce qui concerne les chemins vicinaux; que l'on ne peut admettre concurremment et comme subsistant encore les règlements antérieurs faits pour quelqu'un des objets énumérés audit article 21, soit par les maires à qui la législation nouvelle a retiré tout pouvoir de réglementer en cette matière, soit même par les préfets dont l'autorité ne peut plus s'exercer que sous la condition formelle de l'approbation du ministre ». — Cr. rej., 27 décembre 1838, *Min. publ. c. Boca* (1): « Attendu, en droit, que le règlement général fait en exécution de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, abroge virtuellement, par le seul fait de sa publication dans chaque département, et pour tous les cas qui s'y trouvent prévus, les anciens règlements locaux relatifs aux plantations sur les propriétés riveraines des chemins vicinaux; que les préfets ne peuvent donc pas ensuite, se référant à ces anciens règlements, les faire revivre, et rendre nulles et de nul effet une ou plusieurs dispositions dudit règlement général, par un arrêté spécial qui n'a été préalablement ni soumis à la délibération du Conseil général, ni approuvé par le ministre auquel la loi précitée a réservé le pouvoir de la rendre obligatoire (2) ». Cr. cass., 14 juin 1844, *Marcellin* (3). — « Attendu qu'on ne peut pas dire qu'une ordonnance royale qui aurait dû être rendue dans la forme d'un règlement d'administration publique, telle que cette forme a été réglée par l'article 52 de l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu, soit obligatoire si elle est rendue dans toute autre forme, par exemple sur le seul rapport d'un ministre à département;... attendu que l'ordonnance royale du 14 décembre 1834 n'a été rendue que sur le rapport du ministre

(1) Dall., *Rép.*, v° *Règlements administratif*, n° 77.

(2) Aj. : Cr. rej., 8 août 1840, *Min, publ. c. Moulin et autres* (*ib.*) ; et Cr. rej., 16 mars 1850, D. P., 50, 5, 401, d'après lesquels un arrêté du préfet, rendu suivant les formes prescrites par l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, ne peut être abrogé par un arrêté postérieur émané du préfet seul.

(3) Dall., *Rép.*, v° *Règlements administratifs*, n° 37.

des finances, sans que le Conseil d'Etat ait été entendu ; qu'elle n'est donc pas revêtue des formes voulues par la loi ; d'où la conséquence, que le demandeur a pu se refuser à son exécution, et qu'en l'y contraignant, le jugement attaqué a faussement appliqué l'article 471 § 15, Code pénal, à un fait qui ne constituait aucune contravention ». — Cr. rej. 5 avril 1852, *Robert* (1) : « Attendu que si, d'après la législation antérieure, il appartenait au ministre seul de régler les jours de marché, sans consulter sur ces mesures les conseils d'arrondissement et de département, le concours de ces conseils dans la préparation desdits règlements a été rendu obligatoire par les dispositions des articles 6 et 41 de la loi du 10 mai 1838 ; attendu que, depuis la promulgation de cette loi, il n'a pu être légalement apporté aucun changement, même par voie d'interprétation des anciens actes de l'autorité, dans les règlements des jours de marché, sans l'avis des conseils d'arrondissement et de département ; attendu que la défense de vendre des bestiaux au marché du mercredi, à M., a été faite par l'arrêté du préfet de Seine-et-Marne sans que les conseils de l'arrondissement et du département aient été appelés à donner leur avis sur cette mesure ; qu'ainsi l'arrêté n'a point été légalement pris et n'est point obligatoire pour les tribunaux ».

Quant aux arrêts judiciaires qui déclarent sans autorité les décrets, ordonnances et actes administratifs en général, entachés d'excès de pouvoir par violation de la loi et des droits acquis, on peut dire qu'ils sont innombrables. Les tribunaux judiciaires ont pu se tromper sur des questions d'espèces : ils ont de tout temps et journellement proclamé que les actes administratifs qui sont contraires à la loi ou qui en usurpent le rôle, qui interdisent ce qu'elle permet, qui empêchent d'exercer les droits qu'elle consacre, qui imposent aux citoyens des obligations ne résultant ni de son texte ni de son esprit, c'est-à-dire des obligations arbitraires, sont inefficaces, *inutiles*, et n'existent ni pour les tribunaux ni pour les particuliers. Citons seulement quelques catégories de décisions qui se rattachent à cette idée. La compétence des tribunaux ne peut être déterminée ni modifiée par

(1) D. P., 1852, 5, 5468.

l'autorité administrative (1). Aucune peine ne peut être établie par ordonnance ou par décret (2). Nul impôt n'est exigible qu'au nom de la loi (3). Les droits conférés aux avoués par la loi ou qui sont de l'essence de leur profession ne peuvent être modifiés ou détruits par ordonnance ou par décret (4). La nécessité d'un livret ne peut être imposée à des personnes de telle ou de telle classe que par une disposition législative (5). Il y a excès de pouvoir à interdire, en dehors de toute loi, qu'on se livre à des actes extérieurs de travail ou de commerce les dimanches et jours de fêtes ; à ordonner à tous les habitants d'une commune de tendre leurs maisons pour le passage d'une procession (6), ou de pavoiser pour la fête nationale (7) ; à défendre à un sacristain de faire des quêtes chez les paroissiens pour y recueillir des dons volontaires destinés au paiement de ses salaires (8) ; à étendre à tous les

(1) Cr. cass., 26 juillet 1827, *Min. publ.* c. *Renault*, Dall., *Rép.*, v° *Voirie par terre*, n° 642 ; Cr. cass., 29 juin 1832, *Geoffroy*, Dall., *Rép.*, v° *Place de guerre*, n° 33 ; Aix, 1er février 1834, *Commune de Piana*, Dall., *Rép.*, v° *Arbitrage*, n° 220.

(2) Cass., 26 vendémiaire an III, *Botte*, Dall., *Rép.*, v° *Lois*, n° 89 ; Cr. cass., 1er décembre 1809, *Min. publ.* c. *Pooters*, Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 899 ; Cr. cass., 27 janvier 1826, *Duchanois*, *ib.*, v° *Lois*, n° 67 ; Paris, 4 décembre 1827, *Min. publ.* c. *Vacheron*, *ib.*, v° *Arme*, n° 74 ; Cr. rej., 7 mars 1828, *Min. publ.* c. *Girod*, *ib.*, v° *Commune*, n° 709 ; Metz, 25 février 1829, *Min. publ.* c. *Lion-Cerf*, *ib.*, v° *Arme*, n° 74 ; Paris, 30 mai 1830, *Min. publ.* c *Caquate*, *ib.*, v° *Arme*, n° 74 ; Cr. rej., 11 février 1836, *Vacheron* et autres, cinq arrêts semblables, *ib.*, v° *Arme*, n° 74.

(3) Civ. cass., 22 février 1825, *Henry* c. *Hautot*, D. R., v° *Commune*, n° 1246 ; Cass., 26 mai 1830, *Massey* c. *préfet Somme*, D. R., v° *Lois*, n° 72 ; Paris, 27 juin 1831, *Université* c. *Loriol et Liévyns*, D. R., v° *Lois*, n° 77 ; Cass., 16 janvier 1833, *Barage*, D. R., v° *Douanes*, n° 78 ; Cass., 19 mai 1834, *Balguerie*, *id.*, *ib.* ; Cass., 26 novembre 1844, *Ville de Douai*, D. P., 45, 1, 38, et D. R., v° *Lois*, n° 72.

(4) Nancy, 26 juillet 1827, *Avocats* c. *avoués de Saint-Mihiel*, D. R., v° *Lois*, n° 66 ; Req., 15 janvier 1829, *Avoués de Saint-Mihiel* c. *Min. publ.*, *id.*, *ib.* ; Cass., 23 juin 1835, *Avoués d'Apt*, D. R., v° *Compétence administrative*, n° 195, et v° *Défense*, nos 206-219, toute une série d'arrêts qui affirment le principe, tout en constatant qu'il n'y a pas lieu d'en faire application à l'ordonnance du 27 février 1822.

(5) Cr. rej., 16 avril 1825, *Min. publ.* c. *Hanser*, R. D., v° *Commune*, n° 1063, 25 juillet 1830, *Min. publ.* c. *Karcher*, *ib.* ; 18 juillet 1839, *Min. publ.* c. *Veuve Moreau*, *id.*, *ib.* ; Cr. rej., 7 juillet 1854, *Vessaron*, D. P., 54, 5, 610 ; Cr. cass., 15 juillet 1854, *Choulet*, D. P., 54, 1, 290.

(6) Cr. cass., 20 novembre 1818, *Roman* ; Cass. ch. r., 26 novembre 1819, *Roman* D. R., v° *Culte*, n° 66.

(7) Cass. 27 janvier 1824, Sirey, 1823, 1, 174.

(8) Cr. rej., 16 février 1833, *Min. publ.* c. *Creuzet*, Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 693,

habitants d'une commune l'obligation de tenir registre des personnes qu'ils logent momentanément, alors que la loi ne permet d'imposer cette obligation qu'aux aubergistes, logeurs, loueurs en garni (1); à prescrire aux marchands et fabricants de porter leurs poids et mesures au bureau de vérification, alors que, d'après la loi, la surveillance sur les poids et mesures doit s'exercer à domicile (2); à imposer aux horlogers, bijoutiers, fripiers, brocanteurs, revendeurs, de tenir un registre coté et parafé par la police, des objets de hasard qu'ils auront achetés ou revendus (3). Un préfet peut déterminer les seuls points du rivage où les bateaux à vapeur pourront s'arrêter pour prendre ou débarquer des voyageurs, parce que cela intéresse la sûreté des personnes ; il ne peut pas obliger ces bateaux à s'arrêter à tous ces endroits ou à certains de ces endroits malgré eux : c'est contraire à la loi des 2-17 mars 1791 sur la liberté du commerce et de l'industrie (4). Un règlement qui ordonne la destruction des couvertures en paille, chaume ou roseau, et leur remplacement par des tuiles ou des ardoises, n'est pas obligatoire : il viole le droit de propriété, le principe de non-rétroactivité, et ce principe, qu'un fait licite lors de sa perpétration ne peut devenir punissable par l'effet d'un acte postérieur de l'autorité publique (5). Le propriétaire de marchandises qui les fait peser, même dans un port ou dans un marché, mais uniquement pour se rendre compte à lui-même, n'est pas obligé d'employer les peseurs et mesureurs publics, la loi du 29 floréal an X portant que

(1) Cr. rej., 4 juillet 1828. Dall., *Rép.* v° *Commune*, n° 1198 : « Vu la loi du 22 juillet 1791, qui prescrit aux aubergistes, maîtres d'hôtel garni et logeurs, de tenir un registre, etc... ; vu l'article 475, 2° C. pén., qui renouvelle cette prescription ; attendu que, quelque louables qu'aient été les intentions du maire de Boulogne dans son règlement de police du 28 février 1825, il a excédé les limites du pouvoir administratif et réglementaire en étendant à tous les habitants des dispositions uniquement prescrites aux aubergistes, etc. ; que, par suite, il n'y a pas de contravention ». Aj. Cr. rej., 14 décembre 1832, *ib.* ; 6 août 1841 ; *ib.* ; 14 août 1845, D. P., 45,4, 46.

(2) Cr. rej., 15 décembre 1838, Dall., *Rép.*, v° *Règlements administratifs* n° 73.

(3) Cr. cass., 28 avril 1832, *Min. publ. c. Soyer*, Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 696 ; Cr. rej., 15 octobre 1842, *Min. publ. c. femme Lagouache*, *id.*, *ib.*

(4) Cr. cass., 26 février 1841, Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 675.

(5) Cr. rej., 3 décembre 1840, *ib.*, v° *Commune*, n° 684.

nul ne sera tenu de se servir des peseurs et mesureurs publics, si ce n'est en cas de contestation (1).

Quelques-unes de ces « violations de la loi et des droits acquis » que nous venons de relever font songer au détournement de pouvoir. Quand un administrateur interdit de travailler le dimanche au mépris de la liberté du commerce et de l'industrie ; quand il ordonne à tous les habitants d'une commune de tendre leurs maisons pour le passage d'une procession au mépris du droit qu'ont les citoyens de ne pas le faire de par la liberté de conscience ; ou de pavoiser pour la fête nationale au mépris de la liberté civile, politique et individuelle, n'abuse-t-il pas de son pouvoir de police pour imposer aux administrés ses idées, ses caprices ou ses passions? Nous allons en voir d'autres où le détournement de pouvoir est certain, et la « violation de la loi et des droits acquis » aussi. Et nous achèverons par là d'établir que toutes les sortes d'excès de pouvoir réprimés par le Conseil d'Etat le sont aussi, à sa manière, et l'ont été dès le début, par la jurisprudence judiciaire.

Cr. cass. 29 thermidor an IV (17 août 1801) (2). Un règlement municipal porte que les laboureurs ou propriétaires ne pourront enlever leurs chaumes et en disposer que jusqu'à concurrence de huit arpents par chaque charrue, le surplus demeurant réservé aux pauvres. C'est une violation de la loi (3) et du droit des propriétaires, par suite un excès de pouvoir. Ainsi prononce la Cour de cassation. Elle ne note pas expressément qu'il y a détournement de pouvoir ; mais nous pouvons affirmer que le détournement de pouvoir existe, aussi caractérisé que possible, et qu'au fond la Cour en tient compte sous le nom de violation de la loi et des droits acquis. La municipalité se sert de son pouvoir de police pour imposer la charité à ses administrés. — Une ordonnance du 11 juin 1816, sous prétexte d'interpréter la loi du

(1) Cass., 26 vendémiaire an XIII, *Duguey*, rapporté dans Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal*, p. 216 ; 29 juillet 1808. Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 1225.

(2) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 684 : affaire *Bouchet et Berthelin*.

(3) Loi des 25 septembre-6 octobre 1791, *sur la police rurale*, titre I, section I, art. 1 et 2.

5 décembre 1814, autorise, en faveur des émigrés, la dépossession des biens nationaux affectés même définitivement aux hospices. Cette ordonnance viole la loi qu'elle prétend interpréter et le droit des hospices. Elle constitue aussi un détournement de pouvoir, parce qu'elle viole la loi dans l'intérêt particulier de certaines personnes. La Cour de Rouen la qualifie d'acte de bon plaisir (1). — Civ. Cass., 22 février 1825, *Henry* c. *Hautot* (2). L'autorité municipale peut et doit surveiller le débit et la salubrité des comestibles exposés en vente; mais elle ne peut pas faire payer cette surveillance par ceux qui y sont soumis, par exemple autoriser les individus qu'elle a préposés à l'inspection des viandes de boucherie à percevoir une rétribution sur chaque tête d'animal abattu par les bouchers. L'arrêt relève seulement une violation de la loi qui interdit toutes contributions non autorisées par elle, et du droit des bouchers; mais il y a détournement de pouvoir, en ce sens que la taxe ainsi établie tend à décharger la commune d'un service financier qui la regarde. — Cr. rej., 1er avril 1826, *Min. publ.* c. *Lhermite* (3). Un arrêté municipal défend à toutes personnes d'exercer les fonctions de porteur de billets, cartes ou annonces, et à tous particuliers d'employer à cette fin d'autres personnes que celles nommées à cet effet. C'est la constitution d'un monopole au profit d'agents nommés par la municipalité. C'est un détournement de pouvoir, en même temps qu'une violation de la loi et du droit de nombreux individus. La Cour de cassation l'indique discrètement, brièvement, mais l'indique. « Attendu qu'il n'y a lieu de réprimer les contraventions aux actes de l'autorité municipale, que lorsque ces actes sont relatifs à des objets confiés à sa vigilance, et sur lesquels elle est autorisée à agir par voie de règlement; attendu que parmi ces objets, *tous d'ordre et d'intérêt public*, n'est point compris le droit d'attribuer à un ou plusieurs individus le monopole de la distribution des billets de faire part..... et de gêner la liberté qu'ont les citoyens de s'adresser réciproquement de

(1) Rouen, 21 juin 1832, sous Req., 18 avril 1833, *Hospice de Louviers*, Dall., *Rép.*, v° *Chose jugée*, n° 101, 2°.

(2) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 1246.

(3) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 676.

telles communications..... ; attendu que le maire..... a agi hors des limites de ses attributions et excédé ses pouvoirs. » Peut-on dire plus clairement que l'arrêté du maire n'était pas pris en vue d'un intérêt public? Et n'est-ce pas là la formule même du détournement de pouvoir? — Cr. rej., 18 septembre 1828, *Min. publ.* c. *Caboche* (1). Le maire de Boulogne-sur-Mer, dans un arrêté du 27 avril 1827, prend de véritables mesures de police relativement à la police des bains de mer, mais y insère la disposition suivante : « Considérant qu'il convient d'attribuer exclusivement aux voitures dépendant de l'établissement (Versial) la partie de la plage la plus rapprochée de cet établissement (c'était en fait toute l'étendue de la plage où se prenaient les bains de mer) ; que cette mesure est commandée par la commodité des baigneurs *qui font usage des voitures de cet établissement*; qu'elle est, en outre, de justice, M. Versial, *indépendamment des grands sacrifices et des grandes dépenses que lui a occasionnés un établissement qui contribue à la prospérité de la ville*, et qu'il a fait élever sur des plans préalablement soumis à l'administration municipale et approuvés par elle, ayant traité avec les divers particuliers qui employaient des voitures de bains sur cette partie de la plage (il avait acheté de quelques citoyens le monopole qui devait s'exercer contre tous). » La Cour de cassation constate qu'il y a dans le règlement des mesures de police inattaquables. « Mais attendu *qu'on ne peut regarder comme mesure de police* l'affectation exclusive aux voitures Versial etc..; qu'à la vérité, l'autorité locale pouvait prendre les mesures qu'elle jugerait les plus convenables pour établir sur la plage l'ordre nécessaire dans la circulation et le stationnement des voitures appartenant aux divers entrepreneurs, pour éviter entre les conducteurs de ces voitures des querelles, des rixes, auxquelles pourrait donner lieu une concurrence non réglée, et pour écarter des baigneurs les dangers qui pourraient en résulter pour eux, ainsi que les atteintes que l'ordre public pourrait avoir à en souffrir; mais que le partage inégal qui a été fait du territoire entre l'établissement Versial et les autres

(1) DALL., *Rép.*, v° *Commune*, n° 693.

établissements déjà formés ou qui pourraient se former à l'avenir, peut être regardé comme un privilège en faveur du premier, et comme une atteinte portée à la liberté de ce genre d'industrie ; qu'une pareille mesure *sort du moins bien évidemment des attributions de police confiées à l'autorité municipale.* » Ainsi la mesure même, considérée en soi, n'est plus une mesure de police, une mesure proprement administrative ; c'est un privilège constitué au profit d'un individu contre tous ; c'est le pouvoir détourné vers la satisfaction d'intérêts purement privés. Mais surabondamment, cela résulte aussi des motifs même énoncés dans l'arrêté. « Attendu qu'il résulte des motifs même énoncés dans l'arrêté et qui ont déterminé la faveur accordée à l'établissement V., qu'elle a été fondée essentiellement sur les grands sacrifices et les grandes dépenses qu'a occasionnés un établissement qui contribue à la prospérité de la ville ; mais que cette faveur, quelque méritée qu'elle puisse être, *appartient à un autre ordre de choses que celui réglé par les lois de police* dans les limites desquelles doivent se renfermer tous règlements qui n'empruntent leur force et leur autorité que de ces mêmes lois. » Nous ne croyons pas qu'aucune juridiction, même à l'époque la plus récente, ait jamais mieux caractérisé le détournement de pouvoir que cet arrêt de 1828. — Cr. cass., 18 janvier 1838, *Vignes et Riveney* c. *Min. publ.* (1). Le maire peut surveiller et réglementer au point de vue de la salubrité la vidange des fosses d'aisance ; mais il ne peut ériger la profession de vidangeur en monopole, surtout dans l'intérêt pécuniaire de la commune. Le détournement de pouvoir ressort davantage, lorsque la commune retire du monopole un profit pécuniaire ; il n'existe pas moins en l'absence de cette circonstance, puisque la création du monopole est étrangère à l'objet d'intérêt public, la salubrité, et satisfait seulement des intérêts privés. « Attendu que l'arrêté du maire de Bordeaux confère à L. et S., adjudicataires, le droit exclusif d'opérer la vidange des

(1) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 943. Aj. Cr. cass., 4 janvier 1839, *Duguey*, *ib.* ; Cr. rej., 28 juin 1839, *Min. publ. c. Grataloup*, *ib.* ; Cr. rej., 5 mars 1840, *Min. publ. c. Provot*, *ib.*

fosses d'aisance de Bordeaux, et défend à tous autres d'exercer cette profession, et même aux propriétaires et locataires de faire opérer par d'autres la vidange des fosses de leurs maisons ; et que, pour prix de cette attribution de droit exclusif, la ville retire des adjudicataires le montant de son adjudication ; attendu que ces dispositions ne constituent pas simplement la surveillance qui appartenait au maire, mais établissent un véritable monopole de l'industrie de vidangeur *au profit de la caisse municipale dans les mains de ses adjudicataires*; ce qui est formellement interdit par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791. » — Cr. rej., 22 décembre 1838, *Min. publ.* c. *Salomon Fuld* (1). Un maire défend aux marchands et colporteurs non domiciliés dans la commune d'y étaler et vendre leurs marchandises hors les temps de foire. C'est une violation de la loi des 2-17 mars 1791 et de la loi du 6 fructidor an IV, qui proclament la liberté du commerce et de l'industrie. C'est en outre, un détournement de pouvoir, un pouvoir exercé dans l'intérêt particulier des marchands domiciliés, pour les protéger contre la concurrence étrangère : le commerce local réclame volontiers de pareilles mesures. L'arrêt ne relève que la violation de la loi, et des droits des marchands forains ; mais, comme la plupart des précédents, il marque les limites dans lesquelles le maire aurait pu valablement réglementer, et fait ressortir le voisinage des deux domaines, légal et illégal. Il met ainsi indirectement en lumière la déviation du pouvoir exercé, autrement dit le détournement de pouvoir (2).

(1) Dall., *Rép.*, v° *Commune*, n° 700.

(2) « Attendu que la loi du 23 août 1790 (6 fructidor an IV), procédant du principe de la liberté du commerce et de l'industrie proclamée par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791, déclare que tout individu muni d'une patente peut exercer son industrie ou son commerce dans toute l'étendue de la France ; qu'il appartient à l'autorité municipale, en vertu du n° 4 de l'art. 3, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790, d'astreindre les marchands forains à n'étaler et vendre leurs marchandises, les jours de foire ou de marché, que dans le lieu désigné par elle ; qu'elle peut aussi légalement leur défendre de les vendre les autres jours de la semaine, dans des maisons publiques ou particulières, s'ils ne l'ont préalablement prévenue de leur intention, et mise ainsi à même d'exercer à leur égard la surveillance et l'inspection dont elle est chargée par la loi ; mais que cette dernière obligation ne paraît pas avoir été imposée... » A la décharge du maire, il faut dire qu'il existait d'anciennes défenses faites aux marchands et colporteurs

— Cr. rej., 11 août 1842, *Min. publ.* c. *Jannin* (1). Un maire défend d'introduire dans la ville aucune viande morte, si ce n'est des salaisons. Il en résulterait pour les habitants l'impossibilité de s'approvisionner de viande ailleurs que dans la commune. La Cour de cassation prononce que le règlement n'est pas obligatoire, parce qu'aucune loi n'autorisait le maire à le faire. En d'autres termes, il viole la loi qui a circonscrit les pouvoirs des administrateurs, et le droit naturel des citoyens de s'approvisionner où ils veulent. Il établit aussi indirectement un privilège au profit des bouchers de la localité, et par là constitue un détournement de pouvoir. La Cour ne le relève pas (2), mais nous pouvons le constater : d'où il appert, une fois de plus, que le détournement de pouvoir et la violation de la loi vont encore ensemble. — Req. rej., 27 novembre 1844, *Ville de Douai* c. *Blot* (3). D'après l'article 148 de la loi du 28 avril 1816, les droits d'octroi ne peuvent frapper que les objets de consommation locale. Les charbons employés aux fabrications du commerce général en doivent donc être exempts. Pour arriver à les distinguer des charbons destinés à la

non domiciliés à Colmar, d'étaler et vendre leurs marchandises en cette ville hors les temps de foire. Par son arrêté, il n'avait prétendu que remettre en vigueur ces anciens règlements. La Cour de cassation prononce que les lois nouvelles ont virtuellement abrogé tous les anciens règlements contraires, et qu'il n'est pas au pouvoir de l'autorité municipale de les faire revivre. L'acte du maire n'en demeure pas moins illégal, pas moins entaché de détournement de pouvoir : les anciens règlements en étaient entachés eux-mêmes, ils sentent le temps des privilèges. Mais, subjectivement, l'acte du maire apparaît comme moins arbitraire : il a une explication autre que l'arbitraire pur. Objectivement et en soi, il reste le même, entaché de détournement de pouvoir, quel qu'ait été l'état d'esprit du maire.

(1) Dall., *Rép.*, v° *Boucher*, n° 31.

(2) Mais ici encore elle marque le domaine de la légalité, d'où le maire est sorti par une déviation saisissable : « Attendu que la loi du 24 août 1790 ne charge l'autorité municipale, en matière de comestibles, que de veiller à la salubrité de ceux *qui sont exposés en vente.* » Le maire a cru pouvoir pousser le souci de la salubrité, jusqu'à interdire indirectement aux habitants de la commune de s'approvisionner au dehors. Quelque pures qu'aient été ses intentions, il a commis un détournement de pouvoir. Qu'il l'ait prévu ou non, voulu ou non, son arrêté aboutit à créer un privilège, en même temps qu'il viole la loi et le droit de nombreuses personnes. Cela prouve que le détournement de pouvoir n'est pas dans l'esprit de l'administrateur, mais dans son acte même.

(3) D. P., 1845, 1, 38.

consommation locale, on les admet à l'entrepôt, et l'on considère ensuite la justification d'emploi comme équivalant à une justification d'exportation. Une ordonnance du 25 juillet 1841, approbative d'un règlement d'octroi pour la ville de Douai, qui devait entrer en vigueur le 1er septembre 1841, déclara que les articles de ce règlement relatifs à l'admissibilité à l'entrepôt des charbons destinés au commerce général ne seraient appliqués qu'en 1847 : de telle sorte que le règlement avait, conformément à l'article 148 de la loi du 28 avril 1816, affranchi ces charbons, et l'ordonnance approbative les avait en réalité soumis aux droits jusqu'en 1847. C'était une violation de la loi, et du droit des fabricants. Quelques-uns de ceux-ci demandèrent l'annulation de cette disposition de l'ordonnance : comme nous l'avons dit plus haut, on leur répondit par une fin de non-recevoir (1). Mais, à cette occasion, le ministre des finances donna les explications suivantes : « Lorsque j'eus à examiner les nouveaux tarifs et règlements délibérés par le conseil municipal de Douai, je ne perdis pas de vue et je rappelai au ministre de l'intérieur que l'affranchissement était une conséquence de l'article 148 de la loi du 28 avril 1816. Néanmoins les représentations qui me furent faites, autant par votre Excellence (ministre de la justice) que par les ministres de l'instruction publique et de l'intérieur, sur le besoin indispensable qu'éprouvait la ville de Douai des ressources quelle retirerait de la taxe du charbon, me déterminèrent à consentir une exception provisoire qui pouvait paraître commandée par la situation financière de la ville. » La loi et le droit des fabricants avaient donc été violés pour améliorer les finances de la ville de Douai : détournement de pouvoir caractérisé. Voici maintenant les faits soumis aux tribunaux judiciaires. La ville avait perçu 1.512 francs sur 15.125 hectolitres de charbon que B. avait introduits pour alimenter une filature de coton. B. forma une demande en restitution devant le juge de paix. La ville opposa que le juge de paix était incompétent pour statuer sur la force obligatoire de l'ordonnance (2). Le juge de paix se déclara compétent et ordonna

(1) Conseil d'Etat, 15 juillet 1842, *Chartier et consorts*.

(2) Cette prétention était condamnée par une décision du Conseil d'Etat sur

la restitution. Sur appel le tribunal civil, et sur pourvoi la Cour de cassation prononcèrent de même. Ils ne relèvent que l'excès de pouvoir par violation de la loi : « L'ordonnance a excédé les limites du pouvoir réglementaire ; le droit formulé par l'article 148 de la loi du 28 avril 1816 ne peut pas plus être momentanément méconnu par une ordonnance qu'il ne pourrait être supprimé par elle. » Mais le détournement de pouvoir n'en existait pas moins en fait concurremment avec la violation de la loi. D'où il ressort que, dans le cas de détournement de pouvoir, il suffit de se fonder sur la violation de la loi pour le réprimer efficacement. — Cr. rej., 23 mai 1846, *Voiry* (1). Pour assurer aux bâtiments du collège communal plus d'air et de lumière, un maire interdit d'élever les maisons du quartier au delà d'une hauteur déterminée. Ainsi avait fait Louis XIV pour assurer de belles vues au palais de Versailles. C'est une violation naïve de la loi, du droit des propriétaires, et un détournement de pouvoir éclatant. La Cour de cassation l'indique expressément : « Attendu que l'arrêté du maire n'étant pris ni dans l'intérêt général ni dans un but de salubrité publique, mais dans l'intérêt du collège de Bar-le-Duc, n'est pas un règlement de police, dès lors obligatoire pour les tribunaux », ni par conséquent pour les citoyens. C'est la mesure en soi qui n'est pas un règlement de police, qui apparaît comme étrangère à l'intérêt général et à la salubrité publique.

Toute cette jurisprudence n'établit-elle pas, comme nous l'avions annoncé, que les recours pour excès de pouvoir, même pour incompétence, vice de forme, ou détournement de pouvoir, sont tous fondés sur un droit violé; et que la grande raison logique des annulations prononcées par le chef de l'Etat et le Conseil d'Etat, sur recours pour excès de pouvoir, c'est qu'il n'y avait pas d'autre moyen de protéger le droit violé et réclamant.

Nous pouvons maintenant aborder la dernière cause qui a concouru à l'élaboration du recours pour excès de pouvoir.

conflit, 10 mars 1843, *Chartier* c. *ville de Douai*, qui reconnaissait la compétence des tribunaux judiciaires.

(1) D. P., 1846, 4, 442.

Cette dernière cause, c'est l'institution du Conseil d'Etat comme auxiliaire dont le chef de l'Etat ne pouvait se passer pour l'exercice de sa *jurisdictio*.

Lorque le Conseil d'Etat fut réinstitué, en l'an VIII, il le fut pour aider le chef de l'Etat et les ministres à faire des actes de gouvernement ou d'administration, à prendre des décisions administratives (1); il le fut aussi et surtout pour aider le chef de l'Etat à exercer la *jurisdictio* dont nous avons vu qu'il était investi en matière de contentieux administratif et de conflits. Nous disons surtout pour aider le chef de l'Etat à exercer sa *jurisdictio*: la collaboration du Conseil d'Etat aux décisions administratives, aux actes de gouvernement ou d'administration, a toujours été facultative, en ce sens qu'il a toujours dépendu du chef de l'Etat et des ministres d'y recourir ou de s'en passer, sauf lorsque des textes formels la leur imposaient expressément, textes qui nous apparaissent comme indépendants de ceux qui rétablissaient le Conseil d'Etat; tandis que la collaboration du Conseil d'Etat à la *jurisdictio* du chef de l'Etat a toujours été considérée comme nécessaire, et cette nécessité a toujours été considérée comme résultant des textes même qui instituaient le Conseil d'Etat. Jamais, croyons-nous, sauf l'institution du « Conseil d'en haut » de la Restauration, institution qui est restée purement théorique, il n'a été apporté d'exception à ce principe: jamais un chef de l'Etat ne s'est permis de juger le contentieux administratif ou les conflits en dehors du Conseil d'Etat. Cela s'est établi de soi, même avant l'institution des avocats au Conseil d'Etat et de la commission du contentieux, plus tard section du contentieux. Les recours en matière contentieuse ont, dès l'origine, été adressés directement au Conseil d'Etat, et le renvoi de ces affaires au Conseil d'Etat par les consuls, prévu par l'article 11 du règlement du 5 nivôse an VIII, est resté purement théorique. C'est important à constater. Cela seul assurait aux affaires contentieuses une individualité distincte, et les séparait en quelque sorte matériellement, extérieurement, des affaires administratives. Toutes les fois qu'une catégorie

(1) Et pour apporter à la confection des lois une collaboration nécessaire, attribution qui disparut avec le premier Empire, pour revivre momentanément avec le second.

d'affaires — telle que les recours pour excès de pouvoir — nous apparaîtra comme invariablement adressée au Conseil d'Etat, sans qu'aucun texte l'exige expressément, nous pourrons en conclure que cette catégorie d'affaires a été traitée comme contentieuse, et que le Conseil d'Etat, pour ces affaires, s'est considéré comme un tribunal. Sans doute, cela ne suffirait pas à transformer l'affaire en affaire contentieuse, si elle ne l'était pas réellement, si elle ne présentait pas une matière contentieuse : nous avons fait ressortir, à propos de la Cour des comptes (1), qu'il ne suffit pas qu'un tribunal ait la décision d'une affaire pour que l'affaire et la décision soient contentieuses. Nous voulons simplement établir ici, sauf à voir si les affaires étaient réellement contentieuses, qu'on les a, dès l'origine, considérées comme contentieuses, et qu'à ces affaires correspondait une autorité contentieuse. Cette autorité contentieuse nous apparaît comme telle et a fonctionné comme telle dès l'an VIII. Le règlement du 5 nivôse an VIII nous l'indique lui-même, en dehors des réflexions que nous venons de faire. Article 12 : « Les conseillers d'Etat chargés de la direction de quelque partie de l'administration publique n'ont point de voix au Conseil d'Etat, lorsqu'il prononce sur le contentieux de cette partie ». Cette autorité contentieuse devait, à partir de 1806, se distinguer par des caractères plus apparents et plus marqués : le décret du 11 juin 1806 créa, au sein du Conseil d'Etat, une commission spéciale, dite *Commission du contentieux*, pour l'examen préparatoire de toutes les affaires contentieuses ; il institua un collège d'avocats-avoués spécialement chargés d'introduire et de suivre les instances ; le décret du 22 juillet 1806 détermina la procédure à suivre pour les affaires contentieuses portées devant le Conseil d'Etat, procédure contradictoire, parfaitement appropriée à la nature de ces affaires, et qui a toujours été conservée depuis (2). A partir de ce moment, il devient impossible de nier que le Conseil d'Etat autorité contentieuse se distingue du Conseil d'Etat conseil de gouvernement ou

(1) V. notre deuxième article dans cette *Revue*, mai-juin 1900, pp. 486 et s.

(2) On s'est borné à y superposer une seconde procédure orale, contradictoire et publique, et à compléter l'organisation contentieuse du Conseil d'Etat par l'institution d'un ministère public (Ordonnances du 2 février 1831 et du 12 mars 1831).

d'administration, et que les affaires contentieuses ressortissant au chef de l'Etat et au Conseil d'Etat soient nettement séparées des affaires administratives; même avant cette époque l'observateur attentif est amené à reconnaître que ces affaires contentieuses et l'autorité qui y correspond ont une individualité distincte.

Lorsque donc on parle de la confusion des fonctions aux mains du chef de l'Etat, il faut s'entendre, et ne pas voir trop grossièrement les choses: on risquerait de les dénaturer. Les fonctions d'administrer et de juger étaient réunies aux mains du chef de l'Etat: qu'est-ce à dire? Non pas qu'il pouvait les exercer en même temps, par un seul et même acte: un acte de la fonction de juger ne peut pas être un acte de la fonction d'administrer, ni réciproquement. Les fonctions que cumule le chef de l'Etat s'exercent alternativement, tantôt l'une, tantôt l'autre. Elles se différencient par les conditions essentielles qui caractérisent chacune d'elles: les circonstances qui les provoquent ou les comportent ne sont pas les mêmes: la fonction de juger notamment s'exerce toujours sur la demande de quelqu'un, qui se plaint d'une violation de droit — au moins violation du droit objectif — et qui exige qu'on fasse respecter le droit dans sa personne. Elles se différencient aussi par les conditions extérieures dans lesquelles elles s'exercent: le chef de l'Etat exerce la fonction administrative seul, ou en Conseil d'Etat, mais c'est facultatif de sa part, sauf dans les cas où un texte spécial et formel le lui impose; il n'exerce la fonction de juger qu'avec le concours du Conseil d'Etat, qui est en droit toujours obligatoire et en fait toujours requis, qui, à partir de 1806, comporte l'examen préparatoire de la commission du contentieux et la mise en œuvre d'une procédure contradictoire, proprement contentieuse. Les fonctions sont confondues, en ce sens qu'elles sont, théoriquement, exercées par le même homme; elles sont distinctes, en ce sens qu'elles ne s'exercent pas en même temps, ni avec le même appareil extérieur. Même ainsi limitée et, en quelque sorte, cantonnée, la confusion aurait pu produire des effets déplorables: par exemple, si le chef de l'Etat s'était permis en fait, comme il le pouvait en droit, de laisser indéfiniment à l'état de projets les décisions de justice élaborées par le Conseil d'Etat, ou de pren-

dre le contre-pied de ces décisions. Dans le premier cas, le plaideur n'aurait pas eu contre le chef de l'Etat la ressource du recours pour déni de justice: jamais personne n'a eu l'idée que le chef de l'Etat pût être traité comme un juge à cet égard. Dans le second cas, vainement se serait-il plaint que toutes les garanties du droit, de la procédure, et toutes les règles du bon sens ou de la justice étaient violées à son égard. Tant il est vrai que, théoriquement, ce n'était pas le Conseil d'Etat qui jugeait, mais le chef de l'Etat en Conseil d'Etat. Le chef de l'Etat a bien été sollicité ou tenté, par moments, d'agir en ce sens: c'était tellement énorme, qu'on s'en est toujours tenu à des velléités (1). Une sorte d'impossibilité morale a empêché ces effets de se produire, jusqu'au jour où la reconnaissance au Conseil d'Etat d'un pouvoir propre les a rendus matériellement impossibles. Il faut avoir cela présent à l'esprit pour apprécier dans quelle mesure la confusion a fonctionné. Le Conseil d'Etat, qui n'avait pas, en droit, de pouvoir propre a, en fait, été traité comme un tribunal, a, en fait, exercé la fonction de juger. La confusion des fonctions a été réduite à l'état de principe théorique. Elle a cependant produit un effet, un seul, celui que nous avons signalé dès

(1) Jamais le gouvernement n'a osé modifier les décisions du Conseil d'Etat en matière contentieuse ; mais il y a eu des tentatives faites pour l'entraîner à user de cette faculté, et ces tentatives ont parfois retardé l'homologation des décisions. « Sous le gouvernement de Juillet, une décision rendue entre un particulier et l'administration des domaines ne fut signée qu'au bout de deux ans. Sous l'Empire, un décret au contentieux délibéré en juillet 1852, qui accueillait la demande de deux magistrats de la Cour de cassation réclamant des traitements arriérés, fut paralysé pendant neuf ans : il ne fut signé qu'en mai 1861. Plus récemment, à l'époque où la Commission provisoire de 1870 approchait du terme de sa mission, des démarches furent faites auprès du chef de l'Etat pour faire modifier une décision sur conflit rendue contrairement aux conclusions du ministre de la guerre. Le ministre de la justice, M. Dufaure, après avoir pris connaissance du dossier et des explications du rapporteur, s'empressa de présenter cette décision à la signature de M. Thiers » (Laferrière, t. I, p. 273). Le vice de ce système qui refusait aux décisions du Conseil d'Etat toute valeur de décision jusqu'à signature du chef de l'Etat, était encore moins la faculté laissée à celui-ci de modifier la décision, que la possibilité pour lui de la laisser à l'état de projet. On pouvait ainsi aboutir à des dénis de justice momentanés ou définitifs, chose contraire à tous les principes qui dominent la fonction de juger. Et ce résultat démontre une fois de plus quels inconvénients il y a à confondre en soi ou à remettre dans les mêmes mains la fonction d'administrer et la fonction de juger.

le début de ce chapitre: elle a permis au Conseil d'Etat de se servir, comme tribunal, du pouvoir qu'avait le chef de l'Etat comme administrateur suprême d'annuler des actes administratifs.

Seule, cette combinaison de fait et de droit que nous rencontrons dans la collaboration du Conseil d'Etat à l'exercice de sa *jurisdictio* par le chef de l'Etat, explique comment le recours pour excès de pouvoir s'est constitué avec les deux aspects qui forment toute son originalité, qu'il a revêtus dès l'origine, et qu'il a toujours conservés : aspect administratif, qui se révèle dans l'annulation des actes administratifs entachés d'excès de pouvoir, ou même simplement de violation de la loi et des droits acquis ; aspect juridictionnel ou contentieux sur tous les autres points, dans tous ses autres traits. Le premier vient de ce que, théoriquement et jusqu'à 1872 — sauf une courte période comprise entre 1849 et 1852 — c'est le chef de l'Etat qui juge, et qui prête au Conseil d'Etat ses pouvoirs d'annuler tous les actes des administrateurs inférieurs ; le second vient de ce qu'en fait, c'est le Conseil d'Etat qui juge, aussi effectivement que s'il avait un pouvoir propre.

De fait, le Conseil d'Etat, non investi d'un pouvoir propre, mais armé des pouvoirs du chef de l'Etat, a fourni aux recours pour excès de pouvoir le tribunal qu'ils appelaient et comportaient par leur nature. Avec le Conseil d'Etat, point de déni de justice, parce que le Conseil d'Etat s'est toujours considéré comme obligé de statuer à l'égal de n'importe quel tribunal. Il a pu mal statuer au fond, mais il a toujours statué ; il a pu répondre à tort par des fins de non-recevoir, mais il a toujours répondu quelque chose, il a toujours examiné et consacré par une solution quelconque les questions qu'on lui déférait. Avec le Conseil d'Etat, examen de la question de droit soulevée, solution de cette question par des raisons de droit, bonnes ou mauvaises, mais produites comme raisons de droit, radicalement différentes des raisons propres de l'administrateur qui sont empruntées à un autre ordre d'idées, savoir l'intérêt général, l'opportunité, les convenances, l'équité. Avec le Conseil d'Etat, examen méthodique, contradictoire, les parties entendues ou appelées, les questions

débattues, examen proprement contentieux. Tout cela, c'est la part du Conseil d'Etat dans notre institution. Supposez le Conseil d'Etat inexistant. Les recours pour excès de pouvoir se produiront quand même, parce que le droit violé tend invinciblement à se faire respecter. Ils se produiront pour les causes et dans les circonstances que nous avons vues. Mais que deviendront-ils? Ils s'adresseront au chef de l'Etat; ils lui parviendront par l'intermédiaire des ministres et de leurs bureaux. Seront-ils seulement examinés et répondus ? Ce n'est pas bien sûr. Le chef de l'Etat n'est pas tenu, il ne s'est jamais considéré comme tenu de statuer sous peine de déni de justice. Non plus d'ailleurs que les ministres. Nous avons vu que c'était là un des grands vices de la juridiction ministérielle, même encore aujourd'hui. Nous avons dit que les ministres ne s'étaient pas fait faute de laisser des actions en justice sans réponse, de commettre des dénis de justice. On peut, sans témérité, penser que ce vice se serait reproduit dans la juridiction du seul chef de l'Etat. Il s'y serait reproduit avec plus d'intensité et d'éclat : parce que le chef de l'Etat est une autorité plus haute, plus isolée, plus encombrée, encore moins responsable en fait que les ministres; parce que la juridiction du chef de l'Etat, considéré comme isolé, aurait paru faire double emploi avec celle des ministres, ne serait peut être jamais parvenue à s'en distinguer nettement. Elle ne se serait pas développée, constituée; elle ne serait pas arrivée à fonctionner. Si le chef de l'Etat avait examiné quelques recours, ç'aurait été sans procédure, sans règles, sans avocats, sans débats, avec l'aide des bureaux : quelle aide! on peut voir tout cela sur le fait dans la juridiction ministérielle. Aurait-il distingué les questions de droit pur et les questions d'administration pure; les raisons de droit, et les raisons de l'administrateur? Les recours pour excès de pouvoir seraient restés du contentieux administratif en puissance, un contentieux amorphe. Ils auraient de bonne heure cessé de se produire. Voilà ce qui aurait été. Voilà la confusion des fonctions poussée à ses dernières limites, confusion bien différente de celle qui s'est historiquement produite. Voilà pourquoi il nous paraît inexact de dire : « Plus sont intenses ces deux sortes de confusions —

confusion des pouvoirs exécutif et judiciaire, et confusion des fonctions administrative et juridictionnelle — plus le recours pour excès de pouvoir est placé dans un terrain favorable à son développement, tandis qu'à l'inverse plus elles sont réduites, et plus ce recours a peine à se maintenir avec son caractère originaire et favorable pour l'individu (1) ». Nous disons, au contraire, que si la confusion des fonctions n'avait été, en fait, extrêmement limitée par l'institution du Conseil d'Etat, jamais le recours pour excès de pouvoir ne se serait constitué. Notre formule du début : « Le recours pour excès de pouvoir ne serait pas né, si la confusion n'avait pas existé », se complète et se précise par celle-ci : « Le recours pour excès de pouvoir ne se serait pas constitué, si la confusion qui, en droit, était absolue, n'avait été, en fait, extrêmement limitée par l'institution du Conseil d'Etat. »

Le Conseil d'Etat lui-même n'est pas parvenu, depuis cent ans, à démêler parfaitement ce qui est administratif et ce qui est contentieux dans l'activité des ministres auxquels il est superposé dans l'ordre des juridictions administratives : on peut augurer d'après cela ce que serait devenue la distinction de l'administratif et du contentieux dans les mains du chef de l'Etat dépourvu de tout Conseil d'Etat, et aussi dans les mains des ministres, non soumis à un Conseil d'Etat.

Mais si le Conseil d'Etat n'a pas réussi à débrouiller sans erreurs l'administration ministérielle et la juridiction ministérielle, il a du premier coup reconnu, dans les recours pour excès de pouvoir, ce qui appartenait au contentieux et ce qui relevait de l'administration. Il a tout de suite envisagé les recours pour excès de pouvoir comme contentieux, et ils le sont. Ce sont des recours contentieux comme les autres. Ils ne se différencient des autres que par les pouvoirs d'annulation, qui sont des pouvoirs exorbitants du droit commun des tribunaux administratifs aussi bien que judiciaires, qui sont un effet heureux de l'ancienne confusion des fonctions (2).

(1) Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, p. 256.

(2) Ils s'en différencient aussi en ce que, dans un assez grand nombre de cas, le Conseil d'Etat ne statue pas sur le fond, mais rend un prononcé analogue à

C'est ce que nous espérons faire apparaître avec une suffisante évidence dans notre prochain article.

E. Artur,
Professeur à la Faculté de droit de Rennes.

celui d'une Cour de cassation. Nous reviendrons sur cette différence secondaire, et nous essaierons d'établir qu'on a poussé beaucoup trop loin ici, l'assimilation entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

CHRONIQUE COLONIALE

MINISTÈRE DOUMERGUE

(Du 7 juin 1902 au 1er janvier 1904)

SOMMAIRE : 1. Généralités. Les grands gouvernements généraux. — 2. Le budget des colonies devant le Parlement et les finances locales. — 3. Réformes administratives et judiciaires. — 4. L'armée coloniale. — 5. L'enseignement aux colonies. — 6. La colonisation libre et la main-d'œuvre. Colonisation pénale. — 7. Régime des terres. — 8. La question monétaire en Indo-Chine. — 9. Mouvement commercial et régime douanier. — 10. Les travaux publics.

1. — GÉNÉRALITÉS. LES GRANDS GOUVERNEMENTS GÉNÉRAUX. — Depuix dix-huit mois, la situation de nos colonies est bonne, en ce sens que le progrès continue, normalement, sans à-coups. Les travaux publics s'exécutent avec une rapidité satisfaisante. Les statistiques douanières accusent les progrès du mouvement commercial et laissent deviner ceux de la production agricole. C'est la politique utile de mise en valeur qui est pratiquée.

Les trois gros morceaux de notre empire colonial, l'Indo-Chine, Madagascar et l'Afrique occidentale française, sont ceux sur lesquels, et avec raison, l'attention se porte de préférence. Les discours des gouverneurs généraux sont des programmes bientôt suivis d'exécution, et il est intéressant d'étudier la politique de chacun d'eux.

En Indo-Chine, M. Beau a succédé à M. Doumer, et ce changement de personnes a permis de poser un double point d'interrogation. La prospérité de l'Indo Chine allait-elle continuer ? Les uns prétendaient que cette prospérité durant les cinq années de gouvernement de M. Doumer était toute factice, qu'elle n'était qu'un trompe l'œil, que la situation réelle n'allait pas tarder à apparaître après son départ, que son successeur aurait à se débattre au milieu des difficultés que M. Doumer, parti au bon moment, avait su habilement reculer. Les autres soutenaient que cette prospérité était bien solide et durable, que l'œuvre accomplie était féconde et qu'il suffisait de ne pas la compromettre. Et de là une autre question. Qu'allait faire M. Beau ? Les uns prétendaient, espéraient que son gouvernement marquerait une réaction d'ailleurs justifiée contre l'œuvre de centralisation à outrance de son prédécesseur. Les autres soutenaient que cette œuvre resterait, par la force même des choses, définitive, que M. Beau, le voulut-il, ne pourrait pas défaire ce que son prédécesseur avait si bien édifié, et que d'ailleurs il ne le voudrait pas. Aujourd'hui l'expérience a donné raison aux optimistes. La prospérité de l'Indo-Chine était bien solide, et M. Beau n'a pas essayé de démolir l'œuvre de M. Doumer. Les excédents de recettes se sont retrouvés sous le gouvernement de M. Beau, malgré les circonstances défavorables (baisse de la piastre, récolte médiocre au Ton-

kin). L'année 1902 laisse un bénéfice de 929.202 piastres. L'Indo-Chine a pu réparer, sans avoir à mendier les secours de la métropole, les ravages causés au Tonkin par le cyclone du mois de juin 1903. Le discours prononcé par M. Beau à l'ouverture du Conseil supérieur le 23 août 1903 (1), en même temps qu'il constate les résultats satisfaisants obtenus, dresse le programme de l'œuvre nouvelle à accomplir : aménagement des eaux, travaux d'asséchement en Cochinchine et d'irrigation en Annam et au Tonkin, réglementation appropriée de la main-d'œuvre, création d'un établissement de crédit foncier et agricole, continuation des travaux en cours, développement à donner à l'enseignement du français aux Annamites et à l'enseignement de la langue annamite aux Français, etc. Il y a sans doute des ombres au tableau, telle la situation des notables en Cochinchine. « Les notables, dit M. Beau, ont perdu tout prestige, toute autorité, tout moyen de se faire obéir. En même temps, leurs charges et leur responsabilité se sont aggravées. Aujourd'hui, les fonctions de notable sont considérées par les gens sérieux comme une servitude ». Mais le mal ne date pas de M. Doumer qui l'avait déjà signalé.

A Madagascar, le général Galliéni continue à appliquer les ressources de son intelligence et son sens pratique merveilleux à essayer de tirer quelque chose d'une colonie qui ne rend guère. Œuvre d'autant plus méritoire qu'elle est plus ingrate. Si le résultat ne répond pas à ses efforts, on peut dire cependant qu'il serait difficile de faire plus ou de faire mieux.

L'Afrique occidentale française, l'A. O. F., pour employer la formule commode dont l'usage tend à se généraliser, est aujourd'hui à la mode. Sous l'active impulsion de son nouveau gouverneur général, M. Roume, elle s'organise, elle fait appel au crédit, elle exécute de grands travaux. Un important discours-programme, prononcé en novembre 1903 par M. Roume à la séance d'ouverture de la seconde session du Conseil de gouvernement, précise à la fois les progrès réalisés et ceux qui restent à faire. Ici encore, la situation dans son ensemble est très satisfaisante. On travaille et on marche.

2. — Le budget des colonies devant le parlement et les finances locales. — Le budget du ministère des colonies pour 1903 (rapporteur M. Bienvenu-Martin (2) s'est élevé à 109.321.219 fr. Celui de 1904 (rapporteur M. Dubief) (3) atteint à peu près le même chiffre (108.292.699 fr.). Les *dépenses communes* sont restées à peu de choses près les mêmes au fond. Au point de vue de la clarté du budget, on ne peut qu'approuver le rapporteur du budget de 1904 d'avoir classé parmi les dépenses communes les chapitres 10 à 17 qui, sans doute par inattention, avaient été remis parmi les dépenses civiles au budget de 1903 (4). Il y a lieu de s'associer aussi au vœu qu'il émet relativement au chapitre 12 ; le crédit affecté au service

(1) Reproduit dans la *Quinzaine coloniale* du 10 octobre 1903.
(2) *J. off.*, doc. parl., Chambre, sess. extr., 1902, p. 485-508.
(3) *J. off.*, doc. parl., Chambre, sess. extr., 1903, p. 1659-1730.
(4) Les administrations sont parfois obstinées : dans la loi du budget, ces chapitres 10 à 17 sont replacés parmi les dépenses civiles.

des phares de Saint-Pierre et Miquelon devrait disparaître, sauf à majorer d'autant la subvention allouée au service local de cette colonie.

Les *subventions aux budgets locaux* diminuent d'année en année, ainsi que le prouve le tableau suivant :

	1901	1902	1903	1904
Martinique.....	618.000	500.000	499.000	470.000
Guadeloupe.....	840.000	800.000	700.000	650.000
Réunion	440.000	350.000	280.000	230.000
Guyane.....	260.000	220.000	135.000	10.000
Saint-Pierre-Miquelon.....	95.000	80.000	78.000	98.000
Mayotte.....	26 000	20.000	19.000	15.000
Tahiti	274.500	240.000	199.000	169.000
Nouvelle-Calédonie	675.000	500.000	499.000	490.000
Côte des Somalis.	250.000	200.000	200.000	200.000
Inde.....	205 000	139.000	138.000	50.000
Subvention extraordinaire	250.000	250.000	250.000	mémoire
Congo.....	500.000	500.000	700.000	700.000
Madagascar.....	1.330.000	700.000	»	»
	5.763.500	4 499.000	3.697.000	3.082.000

Cette diminution graduelle des subventions allouées par la métropole a mis les colonies dans l'obligation d'établir de nouvelles taxes ou de diminuer leurs dépenses facultatives pour équilibrer leurs budgets. Le rapport de M. Dubief contient des renseignements très complets sur le développement de ces budgets depuis dix ans, sur l'importance des engagements contractés par les colonies et sur la situation de leurs caisses de réserve. Les budgets locaux des colonies pour l'année 1903 s'élèvent (Indo-Chine non comprise) à un total de 80 millions de francs en chiffres ronds auxquels il faut ajouter 43.644.721 piastres pour les budgets indo-chinois. En voici d'ailleurs le détail :

Martinique.....	4.779.370 fr.	»
Guadeloupe.....	5.831.099	50
Guyane.....	2.739.498	67
Saint-Pierre et Miquelon.....	640.096	36
Sénégal.....	3.204.949	25
Sénégambie-Niger.....	10.650.830	»
Guinée.....	4.000.000	»
Côte d'Ivoire.....	2.586.600	»
Dahomey	3.766.575	»
Congo.....	4.507.347	53
Madagascar	23.507.000	»
Réunion.....	4.257.825	»
Mayotte.....	244.165	»
Grande Comore.....	163.500	»

Anjouan	105.717 fr.	40
Moheli	25.100	»
Côte des Somalis	1.125.500	»
Nouvelle-Calédonie	3 802.450	»
Tahiti et Moorea	1.295.425	»
Marquises	67.500	»
Touamotou	170.400	»
Gambier	59.850	»
Iles-sous-le-Vent	62.750	»

Le budget de l'Inde française s'élevait, en outre, à 1.212.796 roupies. Les budgets indo-chinois étaient établis de la manière suivante :

Budget général	28.980.000 fr.	»
Cochinchine	4.468.527	95
Cambodge	2.155.900	»
Annam	2.344.884	»
Tonkin	4.877.000	»
Laos	818.450	»

Le budget de Quang-Tchéou s'élevait en 1902 à 111.150 francs.

Plusieurs de ces budgets locaux pourraient d'ailleurs être diminués s'ils étaient administrés avec plus d'économie. On a pu dire que certains Conseils généraux, comme celui de la Guadeloupe, avaient fait preuve d'« imprévoyance systématique ». Cette colonie est à coup sûr celle dont la situation financière est la plus mauvaise.

A côté des subventions aux budgets locaux, le budget de 1904 place parmi des dépenses civiles d'autres dépenses résultant de contrats ou d'engagements formels d'une durée déterminée. Reproduisant une observation faite plusieurs fois dans ces chroniques, le rapporteur du budget des colonies pour 1904 fait remarquer qu'il conviendrait d'isoler ces crédits dans une section spéciale. Il est certain qu'en mettant d'un côté les « subventions aux budgets locaux », de l'autre, les « dépenses obligatoires assimilables à des dettes d'Etat » et en en faisant le total séparément, on introduirait plus de clarté dans le budget des colonies.

Les *dépenses militaires* forment toujours la plus grosse part du budget colonial (90.497.508 francs en 1904). Il faut il est vrai en déduire la *contribution des colonies aux dépenses militaires qu'elles occasionnent à l'Etat* laquelle augmente d'année en année (12.465.470 francs en 1903 et 13.200.000 francs en 1904) (1). Quant aux dépenses du *service pénitentiaire* elles restent stationnaires (8.165.500 francs).

3. — Réformes administratives et judiciaires. — Il serait inutile de rappeler sous cette rubrique les nombreuses modifications de détail apportées à chaque instant à l'organisation administrative ou judiciaire de nos diverses colonies. Elles se trouvent d'ailleurs déjà indiquées dans une autre partie de la *Revue* sous la rubrique *Actes et documents officiels*. Il

(1) Indo-Chine, 13 millions ; Afrique occidentale, 100.000 : Madagascar, 100.000.

suffit d'insister ici sur les mesures qui sont véritablement intéressantes parce qu'elles caractérisent l'orientation de notre politique coloniale. Sous ce rapport, trois faits sont à signaler : l'organisation nouvelle du gouvernement de l'Afrique occidentale française, la suppression du régime de l'indigénat en Cochinchine et la suppression du Conseil général de l'Océanie.

a) Le gouvernement général de l'Afrique occidentale française a été créé en 1895. Mais pendant les premières années, il n'avait été qu'une façade inutile et encombrante dont la liberté d'action des gouverneurs de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey s'accommodait d'ailleurs assez bien. Le succès de l'œuvre de centralisation accomplie par M. Doumer en Indo-Chine suggéra l'idée d'une réforme analogue à accomplir en Afrique. A la suite de la nomination de M. Roume au poste de gouverneur général de l'Afrique occidentale, un décret du 1er octobre 1902 réorganisa complètement nos possessions africaines.

Les fonctions de gouverneur général de l'Afrique occidentale sont aujourd'hui distinctes de celles de gouverneur du Sénégal. Le gouverneur général réside à Dakar qui devient ainsi la capitale de l'Afrique occidentale. Il est assisté d'un secrétaire général du gouvernement général et d'un conseil de gouvernement dont la composition et les attributions sont fixées par un décret du 15 novembre 1902. Au-dessous de lui, quatre lieutenants-gouverneurs administrant le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey, assistés chacun par un secrétaire général et par un conseil d'administration dont la composition est fixée par un décret du 4 mars 1903. Seul, le Sénégal, vieille colonie, garde son conseil privé dont la composition nouvelle est fixée par un décret du 13 juin 1903, au lieu et place du Conseil d'administration. Mais cette colonie est aujourd'hui réduite à sa plus simple expression. Elle ne comprend plus, en effet, que les communes de plein exercice et les pays annexés. Les pays de protectorat qui faisaient autrefois partie du Sénégal forment aujourd'hui avec l'ancien Soudan les *territoires de la Sénégambie et du Niger*, lesquels sont administrés directement par le gouverneur général, assisté, en ce qui les concerne, d'un Conseil d'administration dont la composition est fixée par un décret du 15 octobre 1902. Mais, à raison de l'étendue et de l'éloignement de ces territoires, le gouverneur général se fait aider par des fonctionnaires qui sont sur place. Un délégué permanent du gouverneur général à Kayes est chargé de l'administration générale des cercles civils de Kayes et au delà et de l'administration financière des premier et deuxième territoires militaires (Ar. gouv. gén., 26 décembre 1902). Un autre délégué permanent (M. Coppolani) est chargé du protectorat des pays maures (Ar. gouv. gén. 12 mai 1903).

Cette organisation nouvelle a eu sa répercussion immédiate sur les budgets locaux. Aujourd'hui, à côté des budgets du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey, on rencontre un budget des territoires de la Sénégambie et du Niger, qui comprend dans une première partie les dépenses du gouvernement général et, dans une seconde partie, les dépenses particulières aux territoires de la Sénégambie et du Niger. L'Afrique

occidentale, personne morale jouissant d'un crédit propre, en a immédiatement profité pour contracter un emprunt et entreprendre de grands travaux publics auxquels cette réforme administrative a permis de donner ainsi une impulsion nouvelle et rationnelle.

La réforme judiciaire a été la conséquence de la réforme administrative. Les territoires de l'Afrique occidentale formaient deux ressorts distincts : d'une part, le Sénégal et dépendances ; de l'autre, les colonies réunies de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey. Dans le premier ressort, il y avait une Cour d'appel, dans le second un tribunal supérieur. L'organisation judiciaire du Sénégal et dépendances était régie par les décrets des 15 mai 1889 et 11 août 1899 ; celle des trois autres colonies avait été établie en dernier lieu par les décrets du 6 août 1901 et du 15 avril 1902. Cette dualité du régime n'était plus en harmonie avec la nouvelle organisation de l'Afrique occidentale. L'unification a été opérée par un décret du 10 novembre 1903. Voici les traits essentiels de cette réorganisation : une Cour d'appel, dont le siège est transporté à Dakar et dont le ressort comprend toute l'Afrique occidentale française, cinq tribunaux de première instance à Dakar, Saint-Louis, Konakry, Bingerville et Kotonou, une justice de paix à compétence étendue à Kayes, d'autres justices de paix qui pourront être créées par arrêté du gouverneur général et quatre Cours d'assises (Dakar, Bingerville, Konakry, Kotonou), voilà les tribunaux français. Des tribunaux de village, des tribunaux de province, des tribunaux de cercle et une chambre de la Cour d'appel, dite chambre d'homologation, voilà la justice indigène.

Les tribunaux français de première instance, les juges de paix à compétence étendue et les Cours d'assises connaissent *dans l'étendue de leur ressort* de toutes les infractions, quels qu'en soient les auteurs, et de toutes les affaires civiles ou commerciales dans lesquelles un Européen ou assimilé est intéressé. *En dehors de leur ressort* ils connaissent uniquement des infractions dont l'auteur ou la victime est un Européen.

Les tribunaux indigènes ne fonctionnent qu'en dehors du ressort des tribunaux français de première instance et des justices de paix : les tribunaux de village correspondent à nos justices de paix de France et les tribunaux de province à nos tribunaux d'arrondissement ; ils sont constitués avec des éléments indigènes : le chef de village ou le chef de la province assisté de deux notables. Les tribunaux de cercle sont à la fois des tribunaux d'appel et des tribunaux criminels : ici, c'est l'administrateur du cercle qui statue ; les deux notables indigènes dont il est assisté n'ont que voie consultative. Les condamnations à plus de cinq ans d'emprisonnement doivent être homologuées par une Chambre spéciale de la Cour d'appel.

Ce décret semble simple et clair ; à beaucoup de points de vue, il constitue un progrès sur l'état de choses antérieur ; il vaut mieux à coup sûr que les décrets de 1901 et de 1902 que nous avions critiqués dans notre dernière chronique (1) et dont, sans bruit, il abroge plusieurs dispositions déraisonnables.

(1) T, XVIII, p. 124.

b) Le régime disciplinaire de l'indigénat avait été introduit en Cochinchine en 1881 ; il avait semblé alors le correctif nécessaire du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui venait d'être proclamé dans ce pays. Les avantages pratiques de ce mode de répression simple, rapide et commode l'avaient fait étendre successivement à la Nouvelle-Calédonie, à Tahiti, au Sénégal, au Cambodge, à Madagascar. La situation n'était pas devenue si différente en Cochinchine que la nécessité s'imposât d'y renoncer. C'est cependant ce qui a été décidé au début de l'année 1903. Le décret du 6 janvier 1903 a supprimé dans cette colonie le régime de l'indigénat. L'indigène d'ailleurs n'y gagne rien. Le tableau des infractions spéciales à l'indigénat reste le même à peu de choses près (voir arr. gouv. gén., 24 février 1903). On a même ajouté, avec raison d'ailleurs, deux infractions nouvelles : l'introduction pendant la nuit et sans motif légitime dans le domicile d'un Européen, et les cris ou tam-tam d'alarme sans nécessité reconnue. Seulement, aujourd'hui, la condamnation est prononcée par le juge-président ou le juge de paix au lieu de l'être par l'administrateur, ce qui est sans doute indifférent à l'indigène. Mais, en mettant l'administrateur dans l'obligation de recourir au magistrat pour faire respecter ses ordres, on le place dans une situation nuisible à son prestige et fâcheuse pour son autorité. Sous prétexte de faire triompher le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires — encore un principe occidental qui n'était pas fait pour l'exportation — on trouble le pays en désarmant ceux qui ont la responsabilité du maintien de l'ordre. Les abus étaient-ils nombreux ? Non, car on a constaté que « sept fois sur dix c'est à la demande expresse des notables et des chefs et sous-chefs de canton que l'administrateur exerçait ses pouvoirs disciplinaires. » Alors, pourquoi cette prétendue réforme (1) ?

c) Le Conseil général de l'Océanie a été supprimé par un décret du 19 mars 1903. C'est le second conseil général qui disparaît aux colonies. Celui de Saint Pierre et Miquelon avait déjà été supprimé en 1897. On peut remarquer à ce sujet combien sont fragiles aux colonies les libertés locales qui ont leur base dans un décret. Aujourd'hui, on ne discute plus avec un conseil général, on le supprime. Certes, les imprudences, les abus dont trop d'assemblées locales se sont rendues coupables, ne sont pas niables. Nous les avons signalés ici même. Mais n'est-ce pas aller bien loin que d'agir à leur égard avec une pareille désinvolture ? Le remède n'est-il pas pire que le mal ? Le décret de 1903 se borne à transférer les attributions du conseil général et de la commission coloniale à un conseil d'administration dans lequel les fonctionnaires forment la majorité. La formule est simple et brève. Mais toute la législation administrative de l'Océanie supposait l'existence d'un conseil général. Il y avait quantité de dispositions qui ne s'expliquaient que par là. Comment vont-elles s'harmoniser avec la situation nouvelle ? Que devient par exemple le régime financier d'une colonie classée parmi des colonies pourvues de

(1) Voir sur cette question une bonne thèse de doctorat en droit de M. CARLOTTI, administrateur des services civils de l'Indo-Chine. Paris, 1903.

conseils généraux (loi de finances du 13 avril 1900, art. 33) et qui n'a plus de conseil général ? On est pris d'inquiétude quand on songe par comparaison au trouble qu'apporterait dans notre droit administratif métropolitain une loi dont l'article unique serait ainsi conçu : « Les conseils généraux sont supprimés ». La machine à laquelle on enlève une pièce essentielle continue cependant à marcher aux colonies. Mais comment ?

4. L'ARMÉE COLONIALE. — Des mesures nombreuses relatives à l'organisation et à la répartition des troupes coloniales ont été prises à la fin de l'année 1902 et au cours de l'année 1903 : décret du 29 juillet 1902 créant au Pavillon de Flore un *Comité consultatif de la défense des colonies* à la place du simple comité technique militaire qui existait antérieurement (aj. D. 7 avril 1903) ; décret du 31 octobre 1902 (aj. D. 6 avril 1903) créant dans chaque colonie un conseil de défense ; décrets des 12 août et 7 septembre 1902, du 28 janvier et du 1er mars 1903 sur le personnel des agents et des agents comptables du commissariat et du service de santé ; décrets du 19 septembre 1903 portant organisation de l'infanterie et de l'artillerie coloniale ; décret du 23 octobre 1903 sur la justice militaire aux colonies ; décret du 4 novembre 1903 sur le service de santé aux colonies.

Cette multiplicité de décrets est la conséquence même de la situation fausse dans laquelle se trouvent actuellement les troupes coloniales. Les uns ont pour objet de renforcer l'action du ministère des colonies (tel celui qui a créé le comité consultatif de la défense au Pavillon de Flore). Les autres sont la conséquence de la main mise du ministère de la guerre sur certains services (commissariat, service de santé) qui jusque-là avaient eu un caractère mixte, étant partie civils, partie militaires. On légifère beaucoup parce qu'on légifère mal et on légifère mal parce qu'il est impossible de tirer des conséquences raisonnables d'un principe absurde. Les troupes coloniales obéissent à deux maîtres : le ministre de la guerre et le ministre des colonies. C'est trop. Une pareille situation ne peut engendrer qu'incohérence et conflits, sans parler des accroissements de dépense qui en résultent. Aussi un mouvement d'opinion très fort se dessine-t-il en ce moment en faveur de la seule solution logique — c'est naturellement celle à laquelle on songe toujours en dernier lieu — le rattachement des troupes coloniales au ministère des colonies. M. Lucien Hubert a réclamé cette réforme dans un projet de résolution déposé sur le bureau de la Chambre le 28 octobre 1902 (1). M Messimy l'a demandé également dans sa proposition de loi tendant à réduire les charges militaires de la République (2). M. Etienne ne perd pas une occasion de faire campagne en sa faveur. M. Dubief, rapporteur du budget des colonies, voulait la réaliser, dans le budget de 1904, et c'est uniquement pour éviter les douzièmes provisoires qu'il a consenti à ce que la question soit ajournée jusqu'au moment où la loi de deux ans viendra en discussion à la Chambre. D'ailleurs, les deux réformes se tiennent. *L'économie résultant du rattachement des troupes coloniales au ministère des colonies est nécessaire pour compenser l'ac-*

(1) *J. off.*, doc. parl., Chambre, sess. extr., 1902, p. 189-193.
(2) *J. off.*, doc. parl., Chambre, sess. ord., 1903, p. 873 et s.

croissement de dépenses qu'entraînera le service de deux ans. La première réforme est au point de vue budgétaire la condition de la seconde. Quand bien même elle ne le serait pas, trop d'autres raisons, nombreuses et décisives, qu'il serait trop long d'énumérer ici, militent trop en sa faveur pour qu'elle ne se fasse pas à brève échéance.

Une des premières tâches du Comité consultatif de la défense des colonies a été d'étudier une nouvelle répartition des troupes aux colonies. Il est évident que nous ne pouvons pas défendre également tous les morceaux de notre empire d'outre-mer. Pour certains d'entre eux, d'ailleurs, l'effort à faire serait hors de proportion avec l'intérêt qui s'attache à leur conservation. Force est donc de faire un choix et de concentrer ses efforts sur les points les plus importants. Partant de ce point de vue, le comité consultatif de la défense a été amené à poser tout d'abord les principes rationnels qui doivent présider à la défense de notre empire d'outre-mer. Ces principes nouveaux sont les suivants :

1° Utiliser, dans l'extrême mesure possible, les éléments tirés des colonies elles-mêmes, afin de réaliser progressivement l'autonomie défensive de chaque colonie, tout en réduisant autant que possible les contingents empruntés à la métropole et en laissant ainsi un plus grand nombre d'hommes disponibles pour la défense de la mère-patrie ;

2° Concentrer les efforts sur les colonies les plus importantes tout en fournissant aux autres les moyens de se défendre contre des agresseurs possibles en utilisant leurs ressources propres. Ces moyens sont des armes, des munitions, des instructeurs et une organisation appropriée;

3° Réunir les colonies voisines en groupes, de manière à concentrer les éléments de force de toutes ces colonies et de les utiliser sur les points les plus importants, c'est-à-dire sur ceux où l'on peut obtenir des résultats positifs aussi bien dans la défensive que dans l'offensive ;

4° Rassembler dans la mesure où les progrès de notre influence le permettent, les troupes actuellement éparses dans toute l'étendue de nos possessions en une infinité de petits détachements et constituer de fortes unités bien encadrées et bien commandées, pourvues de tout le matériel et des services nécessaires, capables en un mot de résister à des armées européennes ou organisées à l'européenne.

En conséquence, il a été constitué cinq groupes de colonies ainsi classés par ordre d'importance : 1° groupe de l'Indo-Chine, 2° groupe de l'Afrique occidentale, 3° groupe de l'Afrique orientale, 4° groupe des Antilles, 5° groupe du Pacifique. La défense de l'Indo-Chine s'est trouvée ainsi considérablement renforcée. D'après le tableau annexé au rapport de M. Dubief sur le budget des colonies pour 1904 (annexe IV), elle est assurée par 836 officiers, 12 802 sous-officiers, caporaux ou soldats européens, et 18.842 sous-officiers ou soldats indigènes, ce qui fait un effectif total de 32.480 hommes. C'est une véritable armée. Par contre, il n'y a que 13.046 hommes dans l'Afrique orientale (4.904 Européens et 8.142 indigènes) 9.650 hommes dans l'Afrique occidentale (2.398 Européens et 7.252 indigènes) auxquels il faut ajouter 1.836 hommes au Congo (199 Européens et 1.637 indigènes), 1.121 en Amérique et 646 dans le Pacifique (tous Euro-

péens) (1). Cela fait en tout 58.779 hommes dont 22.906 Européens et 35 873 indigènes.

5. — L'ENSEIGNEMENT AUX COLONIES. — Un des traits caractéristiques du ministère Doumergue aura été l'impulsion nouvelle donnée à l'œuvre scolaire de la France aux colonies. Jusqu'à ces derniers temps l'enseignement distribué dans les colonies, soit aux enfants des colons soit aux indigènes, était tout à fait insuffisant. Pour se rendre compte de cette situation lamentable, il suffit de consulter l'enquête minutieuse et impartiale faite par M. Henri Froidevaux au moment de l'Exposition de 1900. « La situation, concluait M. Froidevaux, laisse beaucoup à désirer et bien peu nombreux sont les pays où l'instruction élémentaire est donnée aux enfants d'une façon à peu près suffisante. Dans nos colonies les plus anciennes même, bon nombre d'enfants — de filles surtout — ne reçoivent pas l'enseignement primaire et professionnel auquel ils ont le droit de prétendre .. Un vigoureux effort est nécessaire. » En fait, l'enseignement primaire n'était guère distribué que par le personnel religieux des missions. Il fallait à la fois aux colonies des programmes appropriés, des méthodes d'enseignement nouvelles et un personnel enseignant à la hauteur d'une tâche des plus délicates.

C'est dans le but de former ce personnel qu'a été fondée le 8 juin 1902 la *Mission laïque française*. Elle a immédiatement créé l'Ecole Jules Ferry où les futurs instituteurs coloniaux termineront leur éducation pédagogique par l'étude de la langue et des institutions des pays auxquels ils se destinent. En même temps, le ministère a procédé à la réorganisation et à la laïcisation de l'enseignement officiel aux colonies (D. 23 août 1902 sur l'enseignement primaire aux Antilles et à la Réunion ; D. 17 septembre 1902 réorganisant les lycées de la Guadeloupe et de la Réunion ; D. 2 avril 1903 réorganisant le lycée Schœlder à la Martinique ; D. 26 septembre 1902 organisant l'enseignement primaire à la Nouvelle-Calédonie).

Dans l'exposé de cette réorganisation, il y a lieu de signaler tout particulièrement l'arrêté pris au Sénégal par M. le gouverneur Camille Guy, le 24 novembre 1903. M. Guy, qui a appartenu au ministère de l'instruction publique avant de passer à celui des colonies, se trouvait ainsi posséder, en matière d'enseignement colonial, une double compétence qui lui a permis de concevoir et d'organiser quelque chose de très bien et de très pratique. Le but est de développer surtout l'enseignement primaire et professionnel, d'après des programmes simples appropriés à la mentalité des élèves et à leurs besoins. D'abord l'école de village, dirigée en principe par un instituteur indigène : l'enseignement de la langue française, j'entends de la langue *parlée*, forme la base du programme que complètent le calcul et des leçons de choses portant principalement sur l'agriculture. Puis l'école régionale, dirigée par un instituteur français assisté d'adjoints

(1) Ces chiffres ne comprennent que les effectifs payés sur le budget de l'Etat ; dans quelques colonies, il existe de plus des troupes payées sur le budget local.

(2) HENRI FROIDEVAUX, *L'œuvre scolaire de la France aux colonies* (Publications de la commission chargée de préparer la participation du ministère des colonies à l'Exposition universelle de 1900).

indigènes, dans les chefs-lieux de cercles. Enfin dans les villes des écoles primaires où le personnel enseignant est uniquement européen et dont le programme est analogue à celui des écoles primaires de la métropole. L'enseignement professionnel est donné dans chaque école régionale : on utilise a cet effet les ateliers qui peuvent exister dans le centre où l'école est créée. Une école supérieure professionnelle (*Ecole Pinet-Laprade*) divisée en trois sections (bois, fer, pierre) est créée à Dakar. A Saint-Louis, l'enseignement primaire supérieur sera donné dans l'*Ecole Faidherbe* qui comprend une section commerciale, une section administrative et une section d'études secondaires (premier cycle). Enfin une école normale, établie également à Saint-Louis, formera les instituteurs indigènes, les interprètes, les cadis et recevra les fils de chefs. Cette organisation permettra avec les moyens les plus simples et les moins coûteux d'obtenir le maximum d'effet utile. Elle mérite d'être citée en exemple aux autres colonies.

6. — La colonisation libre et la main-d'œuvre. Colonisation pénale. — Le développement de la colonisation libre est assez malaisé à suivre à distance et donne lieu souvent à des appréciations opposées entre lesquelles il est difficile de choisir. En voici un exemple frappant. Depuis 1895, la presse métropolitaine était unanime à célébrer les efforts du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, M. Feillet, pour développer dans cette île la colonisation libre. Une propagande incessante était faite en France pour attirer les émigrants. Une culture riche, celle du café, devait leur donner au bout de quelques années, des bénéfices superbes et assurés. Or les impressions pessimistes et les critiques se sont manifestées depuis un an avec d'autant plus de force qu'elles avaient été plus longtemps contenues. Dans un article qui a fait sensation, la *Quinzaine coloniale*, organe de l'Union coloniale française, à *lâché* M. Feillet qu'elle avait longtemps soutenu. Le *Temps* dans une série d'articles publiés en février et mars 1903 sur le « Progrès calédonien » a défendu l'œuvre du gouverneur. Aujourd'hui M. Feillet est mort et la controverse a perdu son caractère irritant. L'ancien gouverneur a eu le mérite de vouloir faire quelque chose et d'avoir une politique suivie, mais les divisions qu'il a amenées dans l'île à l'état aigu, la crise dont souffre l'agriculture de ce pays, crise due à ce que la terre végétale est rare et pauvre et à ce que l'exploitation du café se prête mal à la petite culture, sont des maux réels et actuels, et il faudra quelques années pour les guérir. Aujourd'hui par une réaction qui ne doit pas surprendre, nombreux sont en Nouvelle-Calédonie ceux qui demandent la reprise de la transportation. Puissent-ils ne pas être entendus, car tout serait encore à recommencer. La Nouvelle-Calédonie, il faut bien en être persuadé, ne peut rester éternellement une colonie pénitentiaire. A un moment ou à un autre, il faudra toujours qu'elle se débarrasse de ses forçats. Mais la transition sera toujours pénible. Raison de plus pour continuer, maintenant que l'on a commencé.

La colonisation de l'Indo-Chine est en progrès. Rien n'est négligé pour faire connaître ce pays. Après l'Exposition d'Hanoï, après le rapport célèbre

dans lequel M. Doumer a résumé l'œuvre de cinq années, voici que l'*Indo-Chine* de M. Salaun est sortie des presses de l'Imprimerie nationale. A la fin de 1902, il y avait au Tonkin 51 concessions agricoles européennes définitives portant sur 21.023 hectares, plus 152 concessions provisoires portant sur 121.198 hectares; 30 concessions portant sur 14.623 hectares étaient en instance (1). En Annam 7.520 hectares ont été concédés en 1902 dont 7.384 à titre provisoire et 136 à titre définitif. Si l'on ajoute 40.663 hectares antérieurement concédés à titre provisoire (dont 5.000 environ il est vrai peuvent être considérés comme aujourd'hui abandonnés) on arrive à un chiffre total de 43.000 hectares environ dont la mise en valeur est entreprise par les Européens (2). Il faut ajouter les entreprises industrielles qui se fondent en ce moment au Tonkin. L'Indo-Chine est bien de toutes nos colonies celle où, à raison de l'abondance de la main-d'œuvre, les efforts des Européens semblent avoir le plus de chances d'être couronnés de succès.

Ce succès ne paraît pas être venu à Madagascar malgré les efforts multiples et ingénieux du gouvernement général (3), malgré la popularité dont cette colonie a joui jusqu'ici en France. La Compagnie forestière de Madagascar vient de liquider (D. 15 décembre 1903). Il semble bien qu'actuellement il n'y ait pas grand chose à faire dans ce pays... à moins que le développement de l'industrie aurifère ne vienne changer du tout au tout la situation (4).

L'attention qui se détourne un peu de la grande île se porte aujourd'hui de préférence vers l'Afrique occidentale. *L'Association cotonière coloniale française* fondée au début de l'année 1903 porte ses efforts sur la vallée du Niger. On étudie en ce moment sérieusement les ressources de l'Afrique occidentale française. On entrevoit même la possibilité de faire plus tard quelque chose dans le centre de l'Afrique, étant donnée la facilité, démontrée par la nouvelle mission Lenfant, de communiquer facilement avec les régions du Tchad en remontant le cour de la Benoué.

Au point de vue du développement de la colonisation militaire, il y a lieu de signaler les facilités offertes par un récent décret du 6 septembre 1903. Désormais les commandants supérieurs des troupes peuvent accorder aux colonies des congés sans solde de trois mois à un an aux militaires français pour s'établir à leur compte ou pour être mis à la disposition des chefs d'établissements industriels, commerciaux ou agricoles. L'idée est

(1) *Quinzaine coloniale* du 25 juillet 1903.

(2) *Quinzaine coloniale* du 25 octobre 1903.

(3) Le lecteur qui voudra avoir une connaissance exacte de la colonisation française à Madagascar pourra consulter le gros *Guide annuel de Madagascar et dépendances*, pour 1903, imprimé à Tananarive. Il y a là une mine importante de renseignements précis.

(4) L'industrie aurifère, d'après les renseignements les plus récents, paraît devoir prendre à Madagascar un développement remarquable. Ce pays pourrait bien se trouver, lorsqu'il sera mieux connu, être un nouveau Transvaal. La valeur de l'or exporté était de 112 000 fr. en 1896, de 208.000 fr. en 1897, de 338.500 fr. en 1898. En 1899, le million est dépassé. En 1900, l'exportation de l'or atteint 3.578.917 fr., elle fléchit à 3.299.676 fr. en 1901, mais pour remonter à 3.909.000 fr. en 1902 L'année 1903, dont le résultat exact n'est pas encore connu, accusera certainement un bond prodigieux en avant : dans le seul mois de septembre, l'exportation a atteint 207 kilogrammes d'or. On cite le nom d'une dame qui aurait recueilli en un seul jour 4 kilogrammes d'or (*Quinzaine coloniale* du 25 décembre 1903).

excellente. Ne vaut-il pas mieux garder comme colon un homme qui se trouve déjà dans le pays et qui le connaît que de faire venir de France un émigrant dont la vocation coloniale est incertaine, et qui a tout à apprendre? Mais ce décret est lui-même insuffisant. Il devrait être complété par un autre accordant des facilités nouvelles au point de vue du mariage aux militaires des troupes coloniales.

Les mesures relatives à l'émigration et à l'immigration des travailleurs aux colonies tendent à se généraliser et à devenir plus sévères. Après le décret du 4 octobre 1902 qui étend au Dahomey les dispositions sur l'émigration des travailleurs déjà en vigueur dans les autres parties de l'Afrique occidentale française, voici qu'en Guinée (Ar. loc. 30 mars 1903) et à Madagascar (D. 6 mai 1903) on défend maintenant aux indigènes de quitter la colonie sans autorisation. Des précautions analogues sont prises à l'entrée: nécessité d'une déclaration en Océanie (D. 4 décembre 1903); à Madagascar, nul n'est admis à débarquer s'il ne fait la preuve d'y avoir un établissement ou s'il ne justifie de la possession d'un capital qui ne saurait être inférieur à 5.000 francs ou d'un emploi assuré par contrat (Ar. loc. 15 juin 1903) (1). A l'appui de cette mesure draconienne, le gouvernement général fait valoir que la présence sans cesse croissante de gens sans aveu et sans ressources sur le territoire de la colonie, outre qu'elle constitue un danger pour la sécurité publique, occasionne pour le budget local des frais considérables d'hospitalisation et de rapatriement. Mais la liberté individuelle? Il est vrai qu'en France le vagabondage est encore un délit.

La législation concernant le contrat de louage d'ouvrage présente aux colonies un intérêt tout particulier. Il y a lieu de signaler dans cet ordre d'idées le décret du 6 mai 1903 sur l'immigration réglementée à Madagascar, lequel ne fait guère que reproduire les règles en vigueur dans nos vieilles colonies et surtout le décret du 11 mai 1903 sur les contrats de travail entre les indigènes du Congo et les compagnies concessionnaires. Dans son rapport sur le budget des colonies pour 1904, M. Dubief a consacré à cette question du régime du travail aux colonies quelques pages qui ont attiré vivement l'attention. Il critique fortement les contrats collectifs passés pour le recrutement de la main-d'œuvre avec les chefs indigènes lesquels disposent souvent de leurs sujets sans le consentement de ces derniers et demande que le contrat de travail soit strictement individuel. Il demande également que la durée de ce contrat ne puisse pas dépasser un an. Surtout il voudrait que ces principes fussent inscrits *dans une loi*. Les abus qu'il signale sont réels, quoique peut-être inévitables. Les administrations locales avaient trop souvent fermé les yeux sur des procédés auxquels il arrivait à elles-mêmes de recourir quelquefois. Il est bon que, de temps à autre, une protestation autorisée et désintéressée vienne rappeler à nos coloniaux qu'il existe certaines limites qu'ils ne devraient pas franchir. Surtout ce qu'il faudrait leur répéter, c'est que le meilleur moyen de conserver la main-d'œuvre, est de traiter le travailleur avec humanité et en particulier d'exécuter loyalement les engagements pris

(1) La même mesure a été prise à la Côte des Somalis par un arrêté du 15 août 1903.

envers lui. Le colon qui agit honnêtement dans ses rapports avec l'indigène est au fond celui qui est le plus prévoyant (1).

En ce qui concerne la main-d'œuvre pénale, la tendance à atténuer les règles trop absolues posées il y a une douzaine d'années continue à faire sentir ses effets. Le décret du 13 janvier 1903 permet aujourd'hui de mettre *gratuitement* la main-d'œuvre pénale à la disposition des colonies pénitentiaires dans certains cas exceptionnels. On a immédiatement profité de cette autorisation pour autoriser la Guyane à employer dans ces conditions un effectif de 150 condamnés à préparer des installations pour les sinistrés de la Martinique qui voudraient s'établir dans le pays. Contre les abus, toutes les précautions ont été prises. Ne faut-il pas l'intervention du Conseil d'Etat et celle du ministre des finances ? Si la main-d'œuvre pénale était un capital aussi précieux qu'il est bien gardé, que ne ferait-on pas avec elle ?

Le rapport sur la marche de la relégation pendant l'année 1901 a été inséré à l'*Officiel* du 7 mai 1903. A la fin de 1901 il y avait 2.980 relégués à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie. D'après la moyenne des cinq dernières années, l'entretien d'un relégué coûte environ 500 fr. dans la première de ces colonies et 400 fr. dans la seconde.

Malgré la menace d'une reprise de la transportation, on a désaffecté en Nouvelle-Calédonie un nouveau morceau du territoire pénitentiaire (3.700 hectares à l'île Oueni et 15.654 hectares à la baie de Prony) pour l'attribuer à la colonisation libre (D. 8 décembre 1903).

7. — Régime des terres. — La législation relative à la question du domaine aux colonies s'est enrichie de deux textes importants. L'un est le décret du 26 septembre 1902 sur le domaine public à Madagascar, l'autre est un arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine du 15 janvier 1903 sur le domaine en Indo-Chine. Il est intéressant de rapprocher et de comparer ce décret et cet arrêté ; tous les deux posent des principes importants au point de vue théorique et au point de vue pratique.

L'un et l'autre commencent par définir le domaine public. C'est là un souci louable. Un législateur colonial qui songe à donner une définition, c'est déjà un progrès. Malheureusement ces définitions ne sont pas irréprochables. *Omnis definitio periculosa.* Les auteurs du décret et ceux de l'arrêté ont voulu également donner du domaine public une définition aussi large que possible. « Le domaine public, dit l'article premier du décret, comprend les choses qui par leur nature ne sont pas susceptibles de propriété privée ou qui, par leur destination, sont affectées à l'usage de tous ou à un service public ». « Le domaine public en Indo-Chine, dit l'article premier de l'arrêté, se compose de l'ensemble des choses qui ont pour des-

(1) Parmi les mesures antiesclavagistes, il convient de signaler un récent arrêté du gouverneur du Sénégal, du 24 novembre 1903, sur la situation des mineurs délivrés de la condition de captivité. En fait, des enfants étaient jusqu'ici rachetés ou plutôt achetés par intermédiaire à des Maures qui les avaient enlevés et confiés ensuite, jusqu'à l'époque toujours indécise de leur majorité, à des particuliers qui n'ignoraient pas leur provenance. Le nouvel arrêté décide que ces mineurs seront confiés suivant leur âge aux établissements d'assistance ou d'apprentissage de la colonie.

tination d'être asservies à l'usage ou à la protection de tous et sur lesquelles la puissance publique exerce sa souveraineté. » On se demande tout d'abord ce que la souveraineté de la puissance publique vient faire ici. Cette souveraineté s'exerce aussi bien sur les propriétés particulières. Elle ne saurait donc être caractéristique du domaine public. D'un autre côté, il semble bien résulter de ces définitions que l'affectation d'une chose (même mobilière) à un simple service public (et non pas seulement à l'usage public) suffirait pour lui conférer les caractères de la domanialité publique et pour la rendre inaliénable et imprescriptible. C'est là une conception qui pourrait conduire singulièrement loin et aboutir à des conséquences fort imprévues.

Ces définitions sont heureusement corrigées en fait par l'énumération que ces textes nous donnent ensuite des choses qui font partie du domaine public (D. 26 septembre 1902, art. 2 ; Arr. 15 janvier 1903, art. 2 à 4). Le décret et l'arrêté indiquent également comme faisant partie du domaine public les routes, les chemins de fer, les ports et rades, les ouvrages militaires, les lignes télégraphiques et téléphoniques ; mais lorsqu'ils arrivent à traiter du régime des eaux, aussitôt les différences apparaissent, nécessitées par des considérations tirées de la géographie physique. A Madagascar, où l'eau est rare et a besoin d'être ménagée, la règle est absolue : toutes les eaux font partie du domaine public ; pas de distinction entre les cours d'eau navigables et flottables et ceux qui ne le sont pas ; les chutes d'eau, les sources, les puits, les lacs, les étangs, les lagunes revêtent aussi les caractères de la domanialité publique. En Indo-Chine, au contraire, où les eaux sont abondantes, on est revenu à la règle suivie en France; seuls les fleuves et rivières navigables ou flottables font partie du domaine public. On peut remarquer que l'Indo-Chine est la seule colonie qui fasse en cette matière la distinction adoptée en France.

Conformément à une vieille règle, générale en législation coloniale, le décret et l'arrêté placent également dans le domaine public les cinquante pas géométriques le long du rivage de la mer, avec cette différence seulement : à Madagascar ce ne sont plus que des pas de 1 mètre ; en Indo-Chine on a conservé les anciens *pas du roi* qui étaient des pas de cinq pieds, ce qui porte la largeur de la zone à 81 mètres au lieu de 50. Cette réserve des cinquante pas est un legs de notre vieux droit colonial qui aujourd'hui, il faut bien l'avouer, n'a plus les mêmes raisons d'être qu'autrefois. Appliquée à certaines parties de la côte indo-chinoise, elle devient d'ailleurs, comme en Guyane, un non-sens. Dans une étude remarquable sur la *Constitution de la propriété foncière en Cochinchine* publiée cette année même dans le n° 43 du *Bulletin de la Société des études indo-chinoises*, M. Schreiner parlant de ces endroits « où la côte sur des centaines de kilomètres est si basse que l'eau, jusque fort avant dans l'intérieur des terres, reste salée ou saumâtre et que les grandes marées inondent parfois d'énormes étendues de territoire » ajoute : « Là, avec la meilleure volonté du monde, il est impossible de préciser l'endroit où la mer finit et où la terre ferme commence. Décréter dans ces conditions la réserve des cinquante pas géométriques est la dernière des absurdités. Il ne faut jamais avoir vu ces

côtes de palétuviers et de forêts particulières aux eaux saumâtres pour venir parler d'une bande de terrain régulière à réserver » (p. 171).

L'arrêté du 15 janvier 1903 résout ensuite la question de savoir à qui appartient le domaine en Indo-Chine. Ici, il suit une méthode irréprochable. En ce qui concerne le domaine public qui fait l'objet du titre I, il n'en indique point le propriétaire ; il se borne à dire quels sont les services publics chargés de la garde des différentes parties de ce domaine, et cela est rationnel, l'Etat étant le gardien plutôt que le propriétaire du domaine public. Quant au domaine privé, il est divisé en domaine de l'Etat (titre II), en domaine privé de l'Indo-Chine ou domaine colonial (titre III) et en domaine local (titre IV), et cette répartition du domaine est conforme à la répartition des dépenses et des recettes effectuées en Indo-Chine. L'Etat français, qui supporte les dépenses militaires, est propriétaire du domaine privé militaire (arsenaux, casernes, champs de manœuvre, etc.) L'Indo-Chine, qui perçoit les impôts indirects (enregistrement, douanes, postes, etc.) et assure les services généraux, est propriétaire des immeubles affectés à ces services, des successions abandonnées, des épaves, des objets confisqués ou abandonnés dans les greffes, les bureaux de douane, les bureaux de poste, etc. La Cochinchine, le Cambodge, l'Annam, le Tonkin et le Laos, qui encaissent le produit des impôts directs, sont propriétaires du domaine local (immeubles occupés par les services locaux, terrains vacants et sans maître, bois et forêts, lais et relais de la mer).

8. — La question monétaire en Indo-Chine. — Au début de l'année 1903, l'attention a été vivement attirée par la baisse de la piastre dont la valeur était tombée, de chute en chute, au-dessous de 2 francs. Ces variations du cours de la piastre ont, en Indo-Chine, une répercussion qui lèse gravement des intérêts nombreux. Si les exportateurs trouvent à cette baisse de l'argent des avantages passagers provenant des bénéfices du change, par contre le gouvernement de l'Indo-Chine, qui reçoit ses impôts en piastres (sauf les droits de douane établis en monnaie française) et qui fait la plus grosse partie de ses dépenses en or, voit ses budgets directement atteints. La population indigène est menacée de nouveaux impôts destinés à assurer leur équilibre. Tous ceux qui ont des paiements à faire en Europe ou des capitaux à rapatrier sont également les victimes de cette baisse.

L'adoption de l'étalon d'or par le Siam en 1902 à mis la question à l'ordre du jour et plusieurs combinaisons ont été proposées. Adopter l'étalon d'or en Indo-Chine, on n'y peut guère songer, du moins pour le moment, étant donnée l'importance du mouvement commercial entre l'Indo-Chine et la Chine, pays à circulation d'argent. On a proposé aussi, mais sans grand succès, d'écouler en Indo-Chine les écus de cinq francs dont la circulation métropolitaine est encombrée. La combinaison qui semble avoir rencontré le plus de faveur consiste dans la stabilisation du cours de la piastre. C'est là une mesure analogue à celle qui a été prise par le gouvernement de l'Inde anglaise pour la roupie. Le gouvernement de l'Inde, qui seul aujourd'hui a le droit de frapper des roupies, fixe leur valeur en or. Ces roupies ne sont plus que des jetons blancs qui représentent l'or qui en fait ne cir-

cule pas. Mais une réforme de ce genre implique des mesures préliminaires. Il existe dans la circulation indo-chinoise deux sortes de piastres, des piastres de commerce frappées par la monnaie de Paris et des piastres mexicaines. Il faudrait d'abord expulser de la circulation la piastre mexicaine, de façon à n'avoir plus que des piastres françaises. Il faudrait ensuite constituer une réserve en or donnant aux porteurs la possibilité de convertir leurs piastres françaises en or. C'est là une réforme qui veut être menée avec prudence et qui demande du temps. On a commencé en prohibant l'importation en Indo-Chine des monnaies d'argent (D. 3 juin 1903). Les piastres mexicaines sortent, mais ne rentrent plus.

9. — Mouvement commercial et régime douanier — Voici, d'après le *Tableau général du commerce de la France*, publié par la Direction générale des douanes, la part de chacune de nos colonies dans le total des importations et des exportations métropolitaines, pendant les années 1901 et 1902 (1).

	Importations		Exportations	
	1901	1902	1901	1902
Saint-Pierre et Miquelon.	38 008	39.442	6.784	6.098
Guadeloupe.....	9.215	9.704	12.059	9.104
Martinique.....	13.040	14.492	15.702	10.512
Guyane.....	1.829	1.979	7.186	9.865
Sénégal.....	31.628	23 995	26.623	23.697
Côte occidentale d'Afrique.	10.672	15.343	7.767	11.594
Madagascar.....	2.933	2.174	36.005	35.465
Nossi-Bé.....	67	46	1.554	1.232
Mayotte.....	765	915	404	189
Réunion.....	11.614	11.133	10.897	7.522
Inde française.....	13.626	23.739	1.760	1.493
Indo-Chine.....	32.661	49.248	74.690	73.706
Nouvelle-Calédonie.	14.776	10.727	8 514	8.764
Océanie.....	312	771	578	682
	181.146	203.708	210.123	199.923

Ces chiffres accusent un nouveau bond en avant par rapport à ceux des années précédentes. Le progrès est surtout remarquable pour l'Indo-Chine qui arrive maintenant au neuvième rang dans le classement des pays de destination par ordre d'importance.

La lecture des statistiques coloniales confirme l'impression laissée par la lecture des statistiques métropolitaines. Le *Journal officiel* du 20 mars 1903, par une heureuse innovation, a publié le mouvement du commerce des colonies en 1901, d'après ces statistiques. Voici les résulats globaux :

En 1901, les colonies françaises (Algérie et Tunisie non comprises) ont

(1) En milliers de francs, chiffres du commerce spécial.

importé pour 474.610.977 francs de produits, se répartissant ainsi d'après leur provenance :

France.....	245.198.544
Colonies françaises.....	20.437.169
Etranger.....	208.975.264

La même année, les exportations ont été de 364.518.482 francs se répartissant ainsi :

France.....	171.747.226
Colonies françaises.....	13.715.418
Etranger.	179.055.838

Ces chiffres sont suggestifs à plusieurs points de vue. On voit tout d'abord que le commerce des colonies françaises (importations et exportations réunies) qui, de 1884 à 1896, était resté à peu près stationnaire, variant entre 400 et 500 millions, atteint, en 1901, 840 millions environ. Dès maintenant, nous pouvons nous apprêter à *saluer le milliard*. On voit aussi que nos colonies achètent plus de marchandises à la France qu'à l'étranger, tandis qu'au contraire elles vendent plus à l'étranger qu'à la métropole. Voilà pour nos colonies un titre à la reconnaissance des protectionnistes qui ne pourront plus, comme ils le faisaient il y a dix ans, accuser leur ingratitude.

Les résultats de 1902, dont la plupart sont connus maintenant, affirment un nouveau progrès. Ainsi l'Indo-Chine en 1902 a importé pour 215 millions de marchandises (contre 202 en 1901), et en a exporté pour 185 millions (contre 160 en 1901). Son commerce extérieur dépasse aujourd'hui 400 millions de francs. Le commerce de Madagascar par contre reste stationnaire aux environs de 55 millions (importations 42, exportations 13). Il est certain que ce pays ne vaut pas ce que l'on croyait. Ce n'est pas sans doute une raison pour se laisser aller aux impressions pessimistes qui, par une réaction naturelle contre les illusions optimistes du début, tendent à prévaloir dans certains milieux coloniaux. Mais, pour tirer quelque chose de Madagascar, il faut attendre que sa population ait augmenté, ce qui demande du temps. Le commerce du Congo a fléchi de 15 à 14 millions, mais ce fléchissement est dû uniquement à la baisse des importations (5 millions 1/2 au lieu de 8). Les exportations sont, au contraire, en progrès ; le Congo nous envoie plus d'ivoire et de caoutchouc que par le passé et c'est bon signe car cela prouve que, si parmi les grandes compagnies concessionnaires qui se sont partagé ce pays plusieurs ont échoué, il y en a cependant quelques-unes qui ont surmonté les difficultés du début et qui travaillent. La côte de l'Afrique occidentale est en progrès. Le commerce du Dahomey, par exemple, a dépassé 30 millions en 1902 (contre 26 millions en 1903), celui de la Guinée a atteint 23.895.123 francs en 1903 au lieu de 15.747.186 francs en 1902. Quant aux colonies plus anciennes ou moins importantes, les écarts de leur mouvement commercial d'une année à l'autre offrent moins d'intérêt et il suffit en ce qui les concerne de renvoyer aux publications de l'*Office colonial*.

Les écarts qui existent entre les statistiques métropolitaines et les statistiques coloniales ne laissent pas de préoccuper un peu ceux qui s'occupent de ces questions. M. Dubief, rapporteur du budget du ministère des colonies pour 1904, signale et avec raison, comme cause essentielle de ces différences, les divergences entre les évaluations de la douane métropolitaine et celles de la douane coloniale, et il cite à cet égard des exemples caractéristiques. Ainsi la tonne d'arachide est évaluée 110 francs par la douane coloniale et 220 francs par la douane française ; la vanille, évaluée 41 francs à la Réunion, est évaluée 80 francs en France ; le nickel, évalué 54 francs la tonne en Nouvelle-Calédonie est évalué 350 francs en France. Dans ces conditions, les totaux doivent singulièrement varier et il est même surprenant que les écarts des statistiques ne soient pas plus considérables.

En ce qui concerne le régime douanier, la liste des exceptions au tarif général des douanes dans chaque colonie a fait, comme les années précédentes, l'objet de diverses modifications de détail qu'il suffit d'indiquer en note (1), à raison de leur intérêt restreint. Plus intéressants sont : la loi du 12 juillet 1902, bientôt remplacée par celle du 29 mars 1903, sur le régime des poivres (2) ; le décret du 24 juillet 1902 qui ouvre le marché calédonien à divers produits récoltés par les Français établis aux Nouvelles-Hébrides ; le décret du 4 mai 1903 sur le commerce des armes et des munitions dans l'Afrique occidentale française ; les décrets des 19 février et 19 septembre 1903 qui interdisent à Madagascar l'exportation des vaches et des génisses dans le but de favoriser l'accroissement des troupeaux dans l'île (3).

Mais ces mesures sont encore secondaires auprès des deux grosses questions soulevées cette année et qui mettent en jeu aux colonies des intérêts considérables : la nouvelle législation des sucres et la proposition Méline.

A la suite de la convention de Bruxelles du 5 mars 1902 (4), le régime des sucres s'est trouvé considérablement modifié en Europe. La France, ayant adhéré à cette convention, a dû supprimer tous les avantages directs ou indirects accordés à la production ou à l'exportation du sucre. Donc, plus de déchets de fabrication (loi du 29 juillet 1884 et du 13 juillet 1886), plus de primes à l'exportation (loi du 7 avril 1897). Les surtaxes établies sur les sucres étrangers ne peuvent dépasser 6 francs par 100 kilog. sur les sucres raffinés et 5 fr. 50 sur les autres sucres (5). La France, pour déve-

(1) Madagascar, D. 5 juin 1903 ; Martinique, D. 17 mai 1903 ; Réunion, D. 23 mars 1903 ; Indo-Chine, D. 3 juin 1903 ; Nouvelle-Calédonie, D. 12 juin 1902 ; Saint-Pierre et Miquelon, D. 25 juillet 1902.

(2) Voir sur ce régime, qui a changé trois fois en un an, notre dernière chronique (n° de juillet-août 1902, p. 118). La loi du 29 mars 1902 abrogeant également l'article 34 de la loi du 30 mars 1902 et celle du 12 juillet 1902, élève à 450 fr. (tarif général) et à 312 fr. (tarif minimum) les droits sur les poivres. Les poivres coloniaux paient 208 fr. C'était le chiffre de l'ancien tarif général !

(3) Au point de vue juridique, voir dans le *Recueil de législation et jurisprudence coloniales* un arrêt de la Cour de Tananarive longuement motivé du 28 juin 1901 qui déclare ces décrets illégaux.

(4) Voir sur cette convention le rapport clair et précis de M. Berteaux (*J. off.*, doc. parl. Chambre, sess. extr., 1902, p. 415).

(5) En conséquence, le régime douanier de l'Indo-Chine et celui de la Martinique où l'impor-

lopper la consommation du sucre sur son marché intérieur, a abaissé l'impôt sur les sucres de 60 francs à 25 francs les 100 kilog. à partir du 1er septembre 1903. Quelles conséquences ces mesures générales vont-elles produire au point de vue de la rivalité du sucre de canne et du sucre de betterave ?

Sur ce point, les prévisions les plus opposées ont été formulées. Dans une étude intéressante sur *La nouvelle législation des sucres*, M. Truchy émet l'idée que le nouveau régime profitera surtout au sucre de canne et il raisonne ainsi : d'une part, la hausse des prix va permettre au sucre de canne de reconquérir des positions perdues ; d'autre part, il faut tenir compte des progrès techniques dont l'industrie du sucre de canne est susceptible. Par leurs capitaux et l'emploi des méthodes nouvelles, les Américains transforment les îles Hawaï et Cuba ; ce qu'ils font dans ces îles, nous pouvons le faire dans nos Antilles où des procédés surannés ont été trop longtemps employés. Et M. Truchy conclut que « la convention de Bruxelles pourrait bien avoir marqué pour la betterave le commencement de la décadence » (p. 49).

Une opinion toute contraire a été émise par M. Dubief dans son rapport sur le budget du ministère des colonies pour 1904. Les sucres des colonies françaises jouissaient avant la convention de Bruxelles et jouissent encore en droit de deux avantages particuliers sur le marché métropolitain. L'un est la *détaxe de distance*, instituée par la loi du 7 avril 1897 et qui a pour but de compenser les frais de transport que nos sucres coloniaux ont à supporter pour arriver sur le marché métropolitain. Elle est fixée à 2 fr. 25 les 100 kil. pour le sucre des Antilles et à 2 fr. 50 pour le sucre de la Réunion. Cette détaxe de distance a été maintenue : on a considéré qu'elle était destinée simplement à rétablir l'égalité entre le sucre colonial et le sucre métropolitain. L'autre est le *boni de tare*, autrefois accordé en compensation des dépenses que les exportateurs des Antilles sont obligés de s'imposer pour expédier leurs sucres en futailles au lieu d'employer l'emballage en sacs en usage en France. Par suite de la substitution du droit de 25 francs au droit de 60 francs, l'avantage résultant de ce boni se trouve réduit de 2 fr. 70 à 1 fr. 10 les 100 kil. Or, on avait tenu compte de ce boni de tare en 1897 pour n'accorder aux sucres coloniaux qu'une détaxe de distance réduite. Si on ne rétablit pas l'équilibre en relevant les détaxes de distance dans la proportion de la réduction subie par le boni de tare, le sucre de canne continuera à être écrasé dans la lutte contre le sucre indigène sur le marché métropolitain.

La proposition Méline était dirigée contre les industries françaises qui ont leur siège aux colonies, et en particulier, contre la vieille industrie des *guinées* de Pondichéry. Sous sa première forme, elle pouvait se résumer en trois dispositions : suppression de la franchise intercoloniale pour les produits des colonies non soumises à la loi du 11 janvier 1892 ; extension du tarif général des douanes au Sénégal ; suppression de la franchise

tation des sucres étrangers était prohibée, ont dû être modifiés, et en Océanie le droit antérieur, de 30 fr. les 100 kg. sur les sucres étrangers a dû être réduit (D. 21 août 1903).

traditionnelle accordée aux guinées. Au fond, il s'agissait pour le syndicat cotonnier de l'Est de tuer l'industrie rivale de Pondichéry. La tentative semble avoir échoué. Les deux premières dispositions ont été abandonnées et la rédaction nouvelle, résultat d'une entente finalement intervenue entre les intéressés, reconnaît à l'industrie de Pondichéry le droit à l'existence en limitant en fait son développemcnt possible dans l'avenir (1). Mais ce qu'il y a de plus inquiétant, c'est que la proposition Méline n'est qu'une manifestation particulière d'un état d'esprit assez répandu dans certains milieux métropolitains. On trouve mauvais qu'à l'abri du tarif général des douanes des industries nouvelles rivales des industries métropolitaines puissent naître et se développer aux colonies (2). Sans doute, ce n'est pas là le résultat qu'avaient cherché les auteurs de la loi de 1892. Cependant, il faudrait s'entendre une bonne fois. Nos colonies supportent, du chef de l'application du tarif général des douanes, des charges considérables (3). Ces charges leur ont été imposées malgré elles. Il est étrange qu'aujourd'hui on trouve mauvais qu'elles cherchent à retirer de ce régime onéreux pour elles les quelques avantages qu'il peut leur offrir. Les industriels métropolitains prétendent que la lutte n'est pas égale parce que la main-d'œuvre indigène aux colonies est moins chère que la main-d'œuvre française en Europe. A cela il est trop facile de répondre qu'au point de vue du rendement de la journée de travail, l'ouvrier asiatique ne vaut pas l'ouvrier français, que le personnel européen coûte très cher aux colonies, que le loyer de l'argent y est beaucoup plus élevé, que sous les tropiques les installations et les machines sont exposées à des causes de détérioration et de destruction inconnues en Europe. La controverse pourrait durer ainsi longtemps. Mais le législateur n'a pas à protéger des Français contre d'autres Français.

10. — Les travaux publics. — En Indo-Chine, à Madagascar et dans l'Afrique occidentale, l'œuvre de la construction des voies ferrées a été poursuivie avec activité. En Indo-Chine, un décret du 25 juillet 1902 a autorisé le gouvernement général à faire un second appel au crédit pour la continuation du réseau ferré. On sait que le chiffre total de l'emprunt que l'Indo-Chine a été autorisée à contracter par la loi du 25 décembre 1898 était de 200 millions. Un décret du 29 décembre 1898 avait autorisé une première émission de 110.000 obligations 3 1/2 0/0 représentant un capital de 50 millions. Le décret du 25 juillet 1902 a permis à l'Indo-Chine d'émettre 155.000 obligations 3 0/0 représentant un capital de 70 millions de francs. Alors que les obligations 3 1/2 avaient été émises à 450 francs, les obligations 3 0/0 ont pu être émises à 465 francs. Malgré la diminution du taux de l'intérêt, le prix d'émission a été plus élevé. L'emprunt néanmoins a été couvert plusieurs fois et son succès même donne la mesure du développement du crédit de notre grande possession asiatique.

(1) Rapport Noel. Voir *Quinzaine coloniale* du 10 décembre 1903.

(2) Noter que ce n'est pas le cas pour l'Inde française où la loi du 11 janvier 1892 n'est pas en vigueur.

(3) Voir à ce sujet la plainte du syndicat des producteurs de sucre et de rhum des colonies, reproduite par M. Dubief dans son rapport.

Ce résultat financier est d'ailleurs absolument justifié. La locomotive circule depuis plus d'un an entre Haïphong et Hanoï et les produits de l'exploitation prouvent, dès maintenant, que la ligne paiera. L'empressement des indigènes à utiliser ce mode de locomotion est le gage certain du succès commercial de l'entreprise.

On songe dès maintenant en Indo-Chine, à compléter le réseau ferré impérial en construisant des tramways à vapeur sur route, d'un intérêt purement local. Une série d'arrêtés, insérés au *Journal officiel* de l'Indo-Chine du 11 juin 1903, approuvent les conventions passées à cet effet avec divers entrepreneurs. Toutes ces lignes de tramways représentent au total un réseau de 160 kilomètres environ (1). Quang-Tchéou aussi aura peut-être bientôt son tramway le reliant à la ville chinoise de Moui-Loc, située à 50 kilomètres (2).

La colonie de Madagascar a été autorisée par une loi du 5 juillet 1903 à affecter à la construction du chemin de fer de Tananarive à la côte la somme de 21 millions formant le reliquat de l'emprunt de 60 millions. Les craintes formulées par M. l'inspecteur général Picquié qui redoutait que les prévisions de dépenses ne fussent très sensiblement dépassées sont restées sans influence sur le Parlement (3) qui s'est refusé à apporter des entraves à la liberté d'action des services locaux. Il semble bien d'ailleurs que la construction de la section Mangoro-Tananarive coûtera moins cher que celle de la section Brickaville-Mangoro. Le décret du 29 juillet 1903 ayant autorisé la colonie de Madagascar à contracter un emprunt de 45.890.628 fr. dont 21 millions pour l'achèvement du chemin de fer et le reste pour rembourser une partie des emprunts contractés par elle auprès de la caisse des retraites pour la vieillesse 100.582 obligations de 500 francs ont été émises à cet effet. La locomotive circule aujourd'hui régulièrement depuis Brickaville jusqu'au tunnel de Vongo-Vongo qui a été inauguré le 20 octobre dernier ; au-delà du tunnel, les travaux d'infrastructure sont partout commencés et terminés même sur certains points (4).

L'Afrique occidentale française a été autorisée par la loi du 5 juillet 1903 à contracter un emprunt de 65 millions de francs pour l'exécution de grands travaux. Sur ce chiffre total, 5.450.000 francs sont destinés à l'assainissement des villes de Saint-Louis, Dakar et Rufisque (construction d'égouts, desséchement de marais) ; 12.600.000 francs à l'aménagement des ports de Dakar, Saint-Louis et Rufisque ; 5.500.000 francs à l'étude du chemin de fer de Kayes à Dakar et à l'amélioration du cours des fleuves (Sénégal et Niger) ; 17 millions au chemin de fer de la Guinée ; 10 millions au chemin de fer de la Côte d'Ivoire. Le reste est destiné à permettre le remboursement anticipé des emprunts contractés par la Guinée et par le Sénégal à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse et à la caisse des dépôts et consignations.

(1) Ces diverses lignes sont indiquées en détail dans la *Quinzaine coloniale* du 10 septembre 1903.
(2) *Quinzaine coloniale* du 25 août 1903.
(3) Rapport Chaumet, *J. off.*, doc. parl., sess. ord., 1902, p. 657 et s.
(4) Voir pour plus de détails la *Quinzaine coloniale* du 10 décembre 1903.

A la suite de cette loi, 86.720 obligations 3 0/0, représentant un capital de 40 millions, ont été émises avec la garantie de l'Etat français au prix de 470 fr. par l'Afrique occidentale (décret du 23 juillet). A la différence de l'Indo-Chine, l'Afrique occidentale a eu recours à la garantie de l'Etat. La diversité des solutions s'explique d'ailleurs fort bien et on a eu raison d'admettre pour des situations différentes des règles opposées. L'Indo-Chine est un pays de vieille civilisation, riche, à population dense. Les impôts payés par les habitants de l'Indo-Chine s'élèvent chaque année à plus de 80 millions de francs. Un tel pays peut bien jouir sur le marché financier d'un crédit propre. Mais l'Afrique occidentale française était de création récente. Le budget de 1903 était son premier budget. Ses ressources sont moins connues que celles de l'Indo-Chine. On ne sait pas encore très bien quelle charge d'impôt le noir pourrait supporter sans fléchir. On ne peut pas encore dire ce que cette Afrique donnera. Pour toutes ces raisons, elle n'aurait pu obtenir de crédit qu'à un taux de 4 ou 5 0/0. Il y avait avantage à faire bénéficier d'un taux réduit une colonie jeune qui a besoin de toutes ses ressources. La garantie d'ailleurs profite en réalité à l'Etat qui autrement aurait été dans la nécessité de donner plus ou de demander moins à la colonie (1).

Aussitôt l'emprunt contracté, on s'est mis à l'œuvre avec ardeur. Voici quel est actuellement l'état d'avancement des travaux. Dans le voyage que M. Roume a fait au Soudan au mois de détembre 1903, il a pu constater que le chemin de fer de Kayes au Niger atteignait Kassaro, point situé à 382 kil. de Kayes. La locomotive arrivera vraisemblablement à Bamako sur le Niger au mois de juin 1904 et à Koulikoro en février 1905. Cette œuvre dont les débuts ont été si coûteux et si longs sera ainsi heureusement terminée. Restera à joindre Kayes à Dakar. Ici, deux procédés sont possibles. Le premier consiste à améliorer la voie fluviale du Sénégal entre Kayes et Saint-Louis. M. le lieutenant de vaisseau Mazeran a été chargé de l'étude hydrographique du fleuve. C'est là l'idée première : elle remonte à Faidherbe. Les produits du Soudan prendraient le bateau à Kayes pour reprendre la voie ferrée à Saint-Louis. Mais il semble bien que quoi que l'on fasse, le fleuve restera toujours un moyen de communication fort imparfait. Il n'est navigable que pendant une partie de l'année, et c'est présisément pendant le mois où il rendrait le plus de services pour l'exportation des produits du Soudan qu'il est inutilisable. Aussi la préférence sera-t-elle donnée sans doute à une seconde combinaison, celle qui consiste à construire un chemin de fer partant de Kayes et venant s'embrancher à Thies sur la ligne de Dakar à Saint-Louis (2). Une mission dirigée par le colonel Rougier a étudié le tracé au cours de l'année 1903. Elle a reconnu que cette ligne de 700 kil. environ ne présente aucune difficulté technique sérieuse et que les pays qu'elle desservirait valent mieux que l'on ne croyait. Le Baol, tout d'abord, est un pays à population dense et bien cultivé ; les indigènes attendent avec impatience la construction du chemin de fer qui facilitera leurs exportations d'arachi-

(1) Rapport Hubert, *J. off.*, doc. parl., sess. ord., 1903, p. 342 et s.
(2) *Quinzaine coloniale* des 10 et 25 décembre 1903.

des. De l'autre côté de la forêt de Latié, la situation change; l'indigène est actuellement trop éloigné pour pouvoir utilement commercer avec nous; ne pouvant nous vendre ses arachides et nous acheter nos cotonades, il est condamné à ne cultiver que les denrées indispensables à sa consommation et à tisser lui-même les étoffes de coton dont il a besoin pour se vêtir. Mais vienne le chemin de fer et la situation se transformera du tout au tout. Le Ferlo lui-même, dont le chemin de fer suivrait la limite méridionale, n'est pas le désert que l'on croyait. Dans le Ferlo il y a de l'eau, on y rencontre nombre d'animaux et, pendant la saison des pluies, les Peuls y mènent paître leurs troupeaux. Le chemin de fer traverserait des régions fertiles, comme la vallée du Sandougou que ses anciens habitants ont abandonnée pour aller se réfugier à quarante kilomètres plus loin afin de se mettre à l'abri des pillards; le chemin de fer en assurant la sécurité dans la région aurait vite fait de ramener les émigrants malgré eux. Le chemin de fer, enfin mettrait Bammako à quinze jours de la France : au point de vue de la production cotonière que l'on cherche à développer au Soudan, il y aurait là un avantage extrêmement précieux.

En Guinée, la première section du chemin de fer de Konakry au Niger (Konakry-Friguiabé, 150 kil.) doit être maintenant terminée. Elle a été construite entièrement par la colonie et à ses frais. L'emprunt va permettre d'entamer la seconde section. — Au Dahomey, on marche encore plus vite. Le contrat passé avec la maison Borelli reposait sur les bases suivantes : la colonie abandonne au concessionnaire une superficie de 295.000 hectares, s'oblige à construire l'infrastructure et à verser pendant huit ans une subvention de 2.000 francs par kilomètre exploité. Par contre le concessionnaire s'oblige à construire la superstructure, à faire participer la colonie dans les bénéfices dès que la recette brute dépassera 6.000 francs. Au bout de 75 ans, la concession prendra fin et la colonie sera propriétaire du chemin de fer. La construction a été commencée en 1900 et il y a aujourd'hui plus de 100 kilomètres en exploitation. Il n'y qu'à continuer. — A la Côte d'Ivoire, les choses sont beaucoup moins avancées. Une première combinaison financière (projet Empain), fort onéreuse pour la colonie, avait été présentée, puis finalement abandonnée, si bien qu'au moment où l'emprunt de l'A. O. F. a été contracté, il n'y avait encore rien de fait, si ce n'est des études préliminaires de la mission Houdaille. Il est aujourd'hui décidé que la colonie construira elle-même. Un décret du 6 novembre 1903 vient d'autoriser la construction d'une première section qui, partant du port d'Abidjean, aboutira à Ery-Macourié, point situé à 80 kil. dans l'intérieur (1).

On peut remarquer qu'à l'heure actuelle la tendance est de plus en plus de construire les chemins de fer coloniaux en régie. Ce choix a été déterminé non par des considérations théoriques, mais par des raisons pratiques. Il n'y a pas eu lutte entre les partisans de l'entreprise et ceux de la régie. Seulement, il s'est trouvé qu'en fait, il fallait recourir à la main-d'œuvre locale pour l'exécution des travaux. Or le fonctionnaire trouve

(1) Voir l'article de M. Chailley-Bert dans la *Quinzaine coloniale* du 25 novembre 1903.

dans le prestige dont son pouvoir est entouré, dans la continuité de ses relations avec la population indigène habituée à le respecter à lui obéir, une facilité pour recruter la main-d'œuvre qui manque nécessairement à l'entrepreneur.

A la Côte des Somalis, le chemin de fer de Djibouti à Harrar (308 kil. dont 208 en territoire abyssin) a été inauguré au printemps de 1903.

En récapitulant, on trouve aujourd'hui environ 1.700 kil. de chemins de fer en exploitation dans nos colonies. C'est trop peu encore, mais la hâte que l'on met à s'efforcer de rattraper le temps perdu permet d'espérer que dans quelques années nos grandes possessions seront convenablement outillées. D'ailleurs les temps ont changé : instruite par l'expérience, notre administration coloniale sait aujourd'hui se garder des erreurs financières des débuts; d'un autre côté les anciennes lignes, autrefois considérées comme onéreuses, deviennent productives. L'exploitation de la ligne de Dakar à Saint-Louis donne aujourd'hui des excédents de recettes qui permettent à la Compagnie de ne plus recourir à la garantie d'intérêts (1). Les recettes du chemin de fer du Soudan progressent également d'une manière sensible : elles dépasseront 3.000 francs par kilomètre en 1903, et lorsque la ligne sera achevée les recettes d'exploitation l'emporteront sur les dépenses (2). Un chemin de fer colonial ne paraît plus aujourd'hui s'imposer seulement par des raisons politiques ou militaires ; on s'aperçoit aussi qu'il peut être une bonne affaire. Il n'en faut pas plus pour chasser définitivement ce sentiment de défaveur avec lequel les grands travaux publics coloniaux ont été pendant trop longtemps envisagés dans notre pays.

(1) Résultats de l'exploitation en 1902 : recettes, 2.518.534 fr. 51 ; dépenses, 1.923.353 fr. 33; excédent, 595.183 fr. 18 sur lequel un solde de 85.167 fr. 70 a été versé à l'Etat.
(2) *Quinzaine coloniale* du 25 décembre 1903, p. 809.

ARTHUR GIRAULT,
Professeur d'économie politique
à la Faculté de droit de Poitiers.

CHRONIQUE POLITIQUE

DANEMARK

Octobre 1902 — Octobre 1903.

Sommaire : I. La réforme des impôts. — II. La loi sur le rachat des dîmes. — III. Les lois ecclésiastiques. — IV. La réforme scolaire. — V. Le parti conservateur libéral. — VI. La rupture entre les socialistes et la gauche et les élections. — VII. Mouvement législatif.

Si la session du Rigsdag 1901-02, la première sous le ministère de la gauche, a été stérile, parce que les délibérations précédant le rejet du traité de vente des Antilles absorbèrent le temps des Chambres, la session 1902-03, au contraire, a été féconde pour la législation ; quant au nombre des lois votées, elle n'a pas sa pareille dans notre histoire constitutionnelle.

Appuyé sur sa majorité accablante dans le Folketing, le ministère réussit, avec le concours des conservateurs-libéraux du Landsting et quelquefois en se servant habilement de divergences d'opinions dans la droite, à faire voter 67 des 75 projets de lois présentés au Rigsdag, et parvint à réaliser une bonne part du programme du parti des réformes. En effet, au nombre des lois votées se trouvent la réforme des impôts, la loi sur le rachat des dîmes, les lois ecclésiastiques et la réforme de l'instruction secondaire.

I. La réforme des impôts. — La réforme des impôts a occupé le Rigsdag pendant les sept dernières années et, presque dans chacune de mes chroniques, j'ai eu à en esquisser les phases successives.

Le projet de 1896 proposa la réforme de tous les impôts, directs et indirects, et on délibéra sur cette base jusqu'à l'été de 1900, époque à laquelle la commission élue du Folketing ajourna la révision des taxes douanières à cause de l'impossibilité où se trouvaient le Landsting et le Folketing de se mettre d'accord sur la loi des douanes, le premier exigeant obstinément une élévation des taxes protectrices tandis que le Folketing voulait les réduire.

Le dernier ministère de la droite essaya encore une fois de joindre le projet d'une augmentation du droit sur l'eau-de-vie à ses projets sur les impôts directs, mais le Landsting même s'y opposa et, dès ce moment, le

projet de réforme fut restreint aux impôts directs payés à l'Etat et aux caisses communales.

Les rapports de la commission du Folketing de 1900 et du comité du Landsting de 1901 sont les sources des lois sur les impôts du 15 mai 1903 qui seront mises en vigueur dès le 1er juillet 1904.

Le mérite du projet de la droite est d'avoir complètement aboli l'ancienne base de l'évaluation cadastrale, le *hortkorn* (tonneau de grain), évaluation faite en 1844. La valeur des terrains fixée en 1844 a continué jusqu'ici à servir d'assiette aux impôts fonciers malgré les améliorations et les altérations qu'ont subies les terrains; et malgré ces changements de valeurs, l'Etat a créé de nouveaux impôts nationaux et communaux avec la même base : il en résulte que celle-ci a été surchargée et que l'assiette de l'impôt est devenue de plus en plus injuste.

Avec les impôts sur le *hortkorn* sont abolis aussi les anciens impôts de 1802 sur les bâtiments. Pesant à la fois sur les propriétaires et sur les locataires, c'étaient jusqu'ici les seuls impôts qui frappaient les possesseurs de biens meubles.

La loi du 15 mai 1903 maintient l'imposition particulière des immeubles : elle les frappe d'après leur valeur réelle et actuelle et la taxation en sera renouvelée tous les dix ans.

L'impôt sera I, *i* par mille de la somme taxée et son produit est évalué à *c.* 6 millions de francs, soit 4/10 des impôts abolis qui montaient à 15 millions de francs.

Il va de soi que le dégrèvement variera pour les différents terrains suivant les résultats des taxations ; aussi se peut-il que le nouvel impôt surpasse l'impôt ancien, cas qui se présentera souvent dans les landes défrichées. La loi a prévu le cas et décide que si la somme de taxation d'un terrain de cette nature n'atteint pas 33.000 francs, l'impôt sera réduit au montant de l'ancien impôt jusqu'au 1er juillet 1929. Si le terrain a une valeur plus élevée, le nouvel impôt sera payé intégralement.

Sont complètement dégrevés les bâtiments divisés en appartements, si le loyer de chaque appartement ne dépasse pas 85 francs, 170 francs, 255 francs par an, suivant que les bâtiments sont situés dans les communes rurales, dans les villes ou dans la capitale.

Les maisons construites par des associations ouvrières ne seront pas frappées de l'impôt, si le loyer de chaque appartement ne dépasse pas 300 francs par an.

Déduction sera faite, dans les valeurs imposables, pour les propriétés rurales dont la valeur n'atteint pas 17.000 francs et pour les petites fermes d'une valeur ne dépassant pas 8.500 francs. La somme à déduire est de 3.000 francs jusqu'à 750 francs. Ainsi les petites fermes dont la valeur imposable ne dépasse pas 3.000 francs seront complètement dégrevées.

D'accord avec le rapport de la commission du Folketing, la loi du 15 mai 1903 crée un nouvel impôt d'Etat sur les revenus et les fortunes.

L'impôt sur les revenus est progressif. L'échelle de la progression est la suivante :

Pour les revenus au-dessous	de	2.000	couronnes (1)	l'impôt est	1.3	pour cent.
—	de 2.000	jusqu'à	3.000	—	1,4	—
—	3.000	—	4.000	—	1,5	—
—	4.000	—	6.000	—	1,6	—
—	6.000	—	8.000	—	1,7	—
—	8.000	—	10.000	—	1,8	—
—	10.000	—	15.000	—	1,9	—
—	15.000	—	20.000	—	2	—
—	20.000	—	30.000	—	2.1	—
—	30.000	—	40.000	—	2,2	—
—	40.000	—	50.000	—	2,3	—
—	50.000	—	100.000	—	2,4	—
—	100.000 et au-dessus			—	2,5	—

Chacun a le droit de déduire de ses revenus annuels 800, 700 ou 600 couronnes selon qu'il habite Copenhague, Fredriksberg (commune voisine de la capitale) ou les autres communes du pays. Par suite les personnes dont les revenus annuels n'atteignent pas ces sommes ne sont pas imposées.

Les revenus de la femme mariée, provenant soit de son travail, soit de ses biens propres, et ceux des enfants, sont, quant à l'imposition, considérés comme acquis par le père de famille.

Les sociétés anonymes sont frappées de 2 0/0 de leur recette brute, déduction faite de 4 0/0 du fonds social. S'il est prouvé qu'une part de leur recette a été gagnée à l'étranger, cette part ne sera pas imposée.

L'impôt sur les fortunes est fixé à 0,6 par mille de tous les capitaux (immeubles, navires, argent, obligations, actions, etc., excepté les bijoux et autres objets à l'usage personnel).

Ne sont pas soumises à l'imposition les fortunes au-dessous de 4.250 fr., appartenant aux personnes exemptées de l'impôt sur les revenus (voir ci-dessus).

Par opposition aux sociétés anonymes danoises, les sociétés étrangères sont encore frappées de cet impôt, quant aux établissements qu'elles possèdent dans le pays ; sinon, leurs fonds sociaux seraient exempts de l'impôt sur les fortunes, tandis que les actionnaires des sociétés danoises paieront l'impôt sur les fonds sociaux — chacun pour sa part.

Une loi de même date a réglé les *impôts communaux*. Ceux-ci se divisent en impôt foncier communal et cote personnelle.

Pour l'impôt foncier communal, l'assiette sera encore la valeur réelle et changeante des immeubles, terrains et bâtiments ; le *hartkorn*, base actuelle de l'impôt dans les communes rurales, est aboli.

Dans ces communes, l'assiette de l'impôt est élargie. Désormais seront imposés non seulement les terrains mais aussi les bâtiments, ce qui provoquera l'abaissement de l'impôt qui grève les terrains.

A Copenhague les propriétés seront grevées d'un impôt foncier communal de 1,2 par mille de la valeur imposable. Si le produit de cet impôt joint à celui de l'impôt foncier payé à l'Etat (I, i par mille) n'atteint pas le

(1) 72 couronnes = 100 francs.

produit de l'impôt aboli sur les bâtiments, la différence pourra être imposée sur les bâtiments en impôt foncier communal.

Dans les villes, dans les communes urbaines voisines de Copenhague et dans les petites villes créées à proximité d'une gare, etc., des principes analogues ont été suivis. Il s'ensuit que les propriétés dont la valeur principale consiste en bâtiments ne bénéficieront pas de la réforme. Autant elles seront dégrevées vis-à-vis de l'Etat, autant elles seront imposées par la commune.

La cote personnelle a toujours été fixée, à Copenhague, à quelques pour cent des revenus annuels. Par la loi nouvelle, elle est fixée à deux et demi pour cent.

Dans les villes et dans les communes rurales, les autorités qui dirigeaient la répartition de la cote personnelle avaient jusqu'ici, au plus haut degré, les mains libres.

D'après la loi nouvelle elles seront liées et par la loi, (en tant qu'elles devront respecter la taxation des revenus annuels des contribuables établie en ce qui concerne l'impôt sur les revenus payé à l'Etat), et par des règlements émanés du ministre de l'Intérieur, sur la proposition des conseils communaux. A la vérité ces règlements pourront décider que les revenus de capitaux et d'immeubles, les pensions de retraite, les appointements, les rentes viagères, etc., seront imposés plus fortement que les autres revenus, ils pourront augmenter le chiffre de l'impôt sur certains contribuables et l'abaisser sur d'autres, mais ils prescriront aussi qu'il y a des égards à prendre, des principes à suivre dans la répartition de l'impôt et ils établiront des limites infranchissables pour le libre arbitre des autorités.

Les sociétés anonymes sont encore frappées de cet impôt.

Dans les lois encore en vigueur, la cote personnelle est payée par le contribuable à la commune où il réside et à celle-là seulement. La loi nouvelle a supprimé cette injustice. Dorénavant les personnes qui ont leurs magasins, établissements, etc., hors de la commune qu'ils habitent, les avocats, les médecins qui résident hors de la commune où ils ont leur clientèle, doivent payer l'impôt — du moins en partie — pour les bénéfices qu'ils tirent de leurs métiers, dans deux communes, ou même dans plusieurs, suivant les circonstances. Sur la demande du contribuable, la déduction sera faite dans la commune où il réside.

Enfin la loi décide qu'une contribution de deux millions de francs sera payée aux communes par le Trésor et distribuée entre elles au prorata de leurs dépenses pour les écoles et les retraites pour la vieillesse.

Le résultat financier de ces lois nouvelles comparé à celui des projets antérieurs présente une grande différence en faveur du Trésor. La commission du Folketing avait prévu une perte annuelle de quatre à cinq millions de francs pour le Trésor et, d'après le projet du Landsting, la perte était calculée à 1,2 millions de francs.

Suivant les calculs faits pendant les délibérations du Rigsdag, les lois nouvelles auront pour résultat un gain de un million de francs par an pour le Trésor.

En effet, il s'est produit un revirement d'opinion dans le Folketing et

les causes de ce changement ne sont pas difficiles à constater. Sous le gouvernement de la droite, le Folketing, se souvenant des lois provisoires, considéra toute augmentation des recettes de l'Etat comme un affaiblissement des prérogatives constitutionnelles du Folketing, tandis qu'après le changement de système, le Folketing ne voyait plus avec défiance des capitaux s'amasser dans le Trésor. Ensuite — comme le dit le ministre des Finances à la troisième délibération du Folketing — le ministère de la gauche ne peut pas renvoyer les réformes réclamées avec une insistance toujours croissante et la réalisation de ces réformes exigera des dépenses nouvelles qui rendront nécessaire une augmentation des recettes de l'Etat. Le ministre put aussi faire valoir, devant le Folketing, que le produit de la douane et l'excédant des recettes des chemins de fer de l'Etat avaient baissé pendant ces dernières années, tandis que l'accroissement de ces recettes à la fin du dernier siècle avait justifié la position antérieure du Folketing et le projet d'un abaissement du produit des impôts directs.

Eu égard à ces circonstances, le Rigsdag résolut donc d'accomplir la réforme des impôts directs sans affaiblir le Trésor.

La droite du Landsting s'est opposée à la réforme et n'ayant pas la force nécessaire pour la faire échouer, elle a manifesté sa résistance en s'abstenant de voter lors de la dernière délibération dans le Landsting. Ce n'est pas que la droite ne soit pas satisfaite du résultat financier de la réforme, mais elle n'a pu approuver ni les mesures prises par le gouvernement, la gauche et les conservateurs-libéraux pour atteindre à ce résultat heureux pour le Trésor, ni l'emploi assigné à cet excédent, et qui n'était plus un secret à la fin des délibérations sur la réforme. Il est vrai que la droite avait consenti en 1901 à ce que le produit des impôts fonciers fût abaissé jusqu'à la moitié ; mais c'est parce qu'elle supposait qu'un affaiblissement du Trésor serait l'issue inévitable de cette réforme. Aujourd'hui on demandait une augmentation du produit des impôts directs. La droite trouva donc juste de réduire le dégrèvement des immeubles, mais d'après la loi nouvelle, le produit du nouvel impôt foncier n'atteint que les 4/10 du produit des impôts abolis, pendant que l'augmentation du produit total des impôts directs est réalisée par une élévation de 8 à 12 millions de francs du produit de l'impôt sur les revenus et les fortunes, par l'impôt sur les sociétés anonymes et par un abaissement d'un million de la contribution annuelle payée aux communes.

Si l'on considère en outre que la loi admet l'exemption de l'impôt foncier pour certaines propriétés (petites fermes, maisons des pêcheurs, etc.) et la réduction de l'impôt pour quelques autres (bon nombre de fermes), mesure que la droite trouve contraire à la nature d'un impôt foncier, si l'on ajoute à cela que l'impôt sur les revenus est progressif, système auquel la droite s'est toujours opposée, on comprendra que celle-ci n'a pu reconnaître dans la loi nouvelle que la forme de son projet et qu'elle ait fait opposition à la réforme tout entière qui sacrifierait, d'après elle, les intérêts des villes au profit de ceux des campagnes.

En outre l'emploi de l'excédent produit par ces impôts, soit un million, plus un million des autres recettes de l'Etat, ne pouvait satisfaire la

droite, car il était affecté, et pour de longues années, au rachat des dîmes.

II. Le rachat des dîmes. — La droite aurait préféré laisser reposer ce projet. Pourtant, étant donné que le gouvernement et la gauche considéraient les dîmes comme une flétrissure rappelant aux paysans l'oppression d'autrefois et qu'ils manifestaient la ferme résolution de les abolir, la droite aurait pu accepter sur ce point un projet qui n'aurait pas coûté trop cher au Trésor. La droite du Landsting proposa donc de venir en aide aux sujets décimables en mettant à leur disposition le crédit de l'Etat. L'Etat devait faire à l'étranger un emprunt de 150 millions de francs et payer aux décimateurs le montant capitalisé des dîmes. Le montant des dîmes annuelles, 7 millions de francs, multiplié par 23 et déduction faite du nouvel impôt, atteindrait justement 150 millions de francs. Les sujets décimables devaient donc passer des obligations au Trésor pour le montant de la dîme multiplié par 20, 140 millions de francs. En admettant que l'emprunt de l'Etat fût contracté à un taux de 3 1/2 0/0 et que les sujets décimables eussent à rembourser le montant de leurs obligations par des annuités de 4 1/2 0 0, ceux-ci auraient acquitté capital et intérêts au bout de 55 ans et, à ce même terme, l'emprunt de l'Etat pourrait être remboursé. Les dîmes auraient ainsi disparu sans aucun sacrifice de la part des sujets décimables, sans empiétement sur les droits des décimateurs, et sans grande perte pour le Trésor.

Non satisfaite de ce projet, la gauche, aidée par les conservateurs-libéraux du Landsting, vota la *loi du 15 mai 1903* qui permet aux sujets décimables de s'acquitter en payant le montant des dîmes annuelles multiplié par 18, 126 millions de francs, pendant que les décimateurs auront ce montant multiplié par 25, 175 millions de francs, somme dans laquelle déduction sera faite pourtant du montant du nouvel impôt sur les capitaux.

Cependant les susdites sommes ne seront pas payées au comptant mais en obligations. On a donc créé une banque qui aura pour seul but d'être l'intermédiaire entre les deux parties. La banque émettra des obligations à un taux de 4 0/0 qui seront données en payement aux décimateurs et recevra de la part des sujets décimables des obligations remboursables par annuités de 4 1/2 0/0. Le Trésor qui paie l'administration de la banque et qui s'est engagé à payer les intérêts et les acomptes des sept ou plutôt des six vingt-cinquièmes du montant capitalisé des dîmes, aura à contribuer pour le rachat des dîmes jusqu'à concurrence de 2,3 millions de francs par an.

Le rachat doit commencer le 1er janvier 1908 au plus tard et il sera accompli en 1963.

Comme on le voit, les dispositions de la loi sont plus favorables et pour les décimateurs et pour les sujets décimables, plus coûteuses en revanche pour le Trésor que ne l'eût été le projet de la droite. Tout en reconnaissant les avantages de celui ci, le gouvernement a repoussé l'idée d'un emprunt fait spécialement pour le rachat des dîmes, de peur d'affaiblir le crédit de l'Etat. Cependant la loi autorise le ministre des finances à faire un em-

prunt ou à essayer une conversion des obligations de la banque, s'il trouve une telle démarche opportune et propre à rendre la réforme moins coûteuse pour le Trésor.

Dans les lois sur les impôts directs comme dans la loi sur le rachat des dîmes, l'influence agraire est évidente ; elle est aussi sensible dans la loi sur l'élévation des tarifs des chemins de fer de l'Etat. Ceux-ci ont été élevés pour les grandes distances et pour les cartes d'abonnement, et l'élévation est énorme pour les cartes de circulation dans tout le pays, pendant que les taxes pour les voyages courts sont restées les mêmes. Les taxes élevées seront donc payées essentiellement par les habitants des villes, surtout par les commerçants ayant des commis voyageurs.

III. — Les lois ecclésiastiques. — Ce n'est pas seulement sur le terrain des intérêts matériels que le ministère a obtenu des résultats considérables. Le ministre de l'instruction publique réussit à faire voter la série de projets de loi touchant l'administration de l'église présentée au Rigsdag pendant la session 1901-02, savoir : sur la création des conseils paroissiaux, sur l'usage des temples et sur les conseils de fabrique. Toutefois, sur l'initiative du Landsting, le ministre a dû accepter une loi additionnelle portant création d'une commission qui discutera et rédigera une constitution pour l'église danoise, constitution qui lui a été promise par la loi constitutionnelle de 1849, art. III. Cette loi additionnelle fait de la réforme proposée par le ministère une mesure transitoire qui précède ainsi une réforme plus vaste de l'organisation de l'église.

En 1902, tous les conservateurs du Landsting s'étaient opposés aux projets du ministre de l'instruction publique. Cette année, quelques membres de la droite estimèrent qu'il serait naturel de s'informer de l'opinion des membres de l'église sur la réforme de l'administration ecclésiastique et même de les faire représenter dans la commission, ce qui serait impossible si les paroisses n'étaient pas organisées d'avance ; ils se rangèrent en conséquence à l'avis du gouvernement et lui donnèrent leur approbation pour la création des conseils paroissiaux. Cependant, comme le Landsting ne voit dans les conseils qu'une mesure transitoire, leur durée est limitée. Ils doivent expirer le 1er janvier 1910, même si la constitution de l'église n'a pas été sanctionnée auparavant.

La loi du 15 mai 1903 ordonne la création d'un conseil paroissial dans chaque paroisse. L'éligibilité et le droit de suffrage sont accordés à tous les membres de l'église habitant la paroisse, tant aux hommes qu'aux femmes, âgés de 25 ans, à moins qu'ils n'aient subi une peine infamante ou causé du scandale en s'adonnant à l'ivrognerie ou à la prostitution. L'inscription sur la liste des électeurs ne se fait que sur demande expresse.

Tandis que le projet du ministère accordait aux conseils une influence importante sur toute l'administration religieuse de la paroisse, principalement sur la nomination des pasteurs, la loi votée, transitoire comme elle est, n'a conféré aux conseils qu'une autorité très restreinte.

Ils n'ont à décider que sur des questions d'une importance secondaire, comme l'usage des temples pour des concerts et des conférences, le chauf-

fage du temple, le jour où les catéchumènes doivent se présenter à la première communion, le choix entre divers psautiers et textes de sermon autorisés par le ministère. Aux visites pastorales, le doyen et l'évêque doivent provoquer de la part du conseil la présentation des demandes de la paroisse.

Les conseils sont tenus de donner leur opinion sur les questions qui leur seront adressées par le ministère et la préfecture.

Le ministère a le droit, avant la nomination d'un nouveau pasteur, de s'enquérir, auprès des conseils, des sentiments de la paroisse.

Les dons provenant des collectes faites dans les temples ont été confiés à l'administration du conseil.

Les conseils auront encore à élire — au suffrage à deux degrés — 18 membres de la commission qui doit être constituée pour discuter la constitution de l'église et la réforme de la juridiction ecclésiastique.

Malgré que le ministre de l'instruction publique eût déclaré en 1902 qu'il n'avait pas l'intention de laisser discuter ses projets de loi dans des comités composés de ses fonctionnaires, il a pourtant cédé sur ce point et la commission sera composée de 4 membres nommés par le ministère, 4 évêques, 8 pasteurs, un professeur de théologie et un professeur à la Faculté de droit et par les susdits 18 membres élus par les conseils paroissiaux.

La commission doit donner son rapport avant le 1er avril 1907.

Une loi de même date renferme des dispositions détaillées touchant l'organisation des communautés libres et leurs droits. Une communauté libre peut être formée par vingt pères de famille ou veuves, membres de l'église, qui sortent de la communauté paroissiale pour créer une communauté à part sous la direction d'un homme remplissant les conditions légales pour être nommé pasteur de l'église. La communauté libre désigne elle même celui qu'elle choisit comme pasteur, mais la nomination doit être confirmée par le roi Le pasteur exerce, quant aux membres de la communauté libre, les fonctions dont les pasteurs de l'église sont chargés.

IV. La réforme scolaire. — Cette réforme a été provoquée par les directeurs des collèges privés qui avaient demandé la permission d'instituer de nouveaux cours, ayant pour objet les langues vivantes et les principes de la civilisation moderne, avec droit de présenter les élèves à l'examen d'immatriculation. Jusqu'à présent l'instruction secondaire était divisée en deux branches, l'une fondée sur l'étude des mathématiques, l'autre sur l'étude de l'histoire et des langues, savoir : le latin, le grec, quelques bribes de français, d'allemand ou d'anglais.

La loi du 24 avril 1903 a ajouté, conformément aux demandes des directeurs des collèges, une troisième branche, qui certainement fera disparaître l'étude de l'antiquité. Mais la loi ne s'est pas arrêtée là, elle a réformé totalement l'instruction secondaire.

L'organisation de l'instruction secondaire a exigé jusqu'ici une séparation absolue entre l'école primaire et les écoles qui préparaient les enfants à entrer dans les collèges. A peine entrés à l'école préparatoire, les enfants commençaient à étudier quelques langues modernes qui ne s'apprennent

pas à l'école primaire, et les collèges, avec les écoles préparatoires, sont devenus les écoles des classes supérieures de la société, pendant que les écoles primaires n'ont été visitées que par les enfants des ouvriers et des pauvres.

La loi nouvelle a créé un lien entre l'école primaire et les collèges. En effet, pour être admis aux collèges, il suffit que les enfants prouvent qu'ils possèdent les connaissances acquises par les élèves des écoles primaires à l'âge de onze ans, mesure qui permet d'entrer aux collèges en sortant de l'école primaire. Dorénavant la législation ne fera donc pas obstacle à l'instruction commune des élèves pendant l'enfance et la réalisation de ce but de la loi dépendra seulement de la volonté des parents.

L'instruction secondaire est divisée entre l'école intermédiaire et le gymnase.

Dans l'école intermédiaire, qui dure dès onze ans jusqu'à quinze ans, commence l'étude de quelques langues étrangères, savoir : l'allemand, l'anglais et le suédois. A la sortie de l'école intermédiaire, l'instruction secondaire ordinaire est achevée. Les jeunes gens qui continueront à suivre les cours pour se présenter à l'examen final donnant accès à l'Université, entreront dans le gymnase et feront leur choix entre les différents cours précités sur les mathématiques, les langues anciennes et les langues modernes.

L'histoire universelle et la langue maternelle seront matières communes pour les trois cours. Dans l'enseignement de l'histoire, on devra insister sur l'histoire des derniers siècles. La langue maternelle doit être étudiée dans toutes ses phases de développement, dès l'ancien nordique qu'on trouve inscrit sur les pierres runiques, la langue du moyen âge, celle des sagas islandaises jusqu'à la langue de nos jours. Sont aussi matières communes la géologie, la zoologie et la botanique de l'Europe avec la Scandinavie comme point de départ.

Les cours de langues modernes doivent embrasser l'allemand, l'anglais et le français. Les étudiants n'auront donc pas l'occasion de se perfectionner dans une seule langue.

Le législateur n'a pas voulu donner de préférence à une langue plutôt qu'à une autre, en considérant que les littératures respectives de ces trois langues possèdent une force civilisatrice égale.

On n'a pas donné non plus à l'étudiant la liberté de choisir une de ces langues comme matière spéciale, vu que l'étude des trois langues les plus considérables façonnera l'esprit de l'étudiant plus harmonieusement que l'étude intensive d'une seule langue.

On a même fait valoir qu'il faut empêcher les élèves de s'abîmer dans l'étude d'une langue adoptive aux dépens de l'étude de la langue maternelle, danger minime sans doute pour la plupart des élèves, mais qui pourtant pourrait atteindre un esprit jeune et impressionnable attiré par l'étude de la civilisation d'une grande nation jusqu'ici inconnue par lui.

Il va de soi que la réforme a rencontré une vive opposition de part et d'autre, que les uns craignent un abaissement du niveau intellectuel des bacheliers futurs et que les autres prévoient une augmentation du nombre

des collégiens et un accroissement correspondant de la foule déjà trop nombreuse des étudiants de l'Université. En effet avec l'organisation nouvelle, les collèges attireront les élèves les mieux doués des écoles primaires, et les mieux doués des classes intermédiaires des collèges seront tentés d'entrer dans les gymnases. La séparation absolue entre l'école primaire et les anciennes écoles préparatoires des collèges rendait plus difficile la réalisation de ces projets.

V. LE PARTI CONSERVATEUR LIBÉRAL — Le succès de toutes ces réformes est dû principalement au secours des alliés de la gauche, « les huit » du Landsting qui aujourd'hui ont formé un parti nouveau appelé le parti conservateur libéral. Au commencement de la session, lors des élections du président et des deux vice-présidents du Landsting, ils se révélèrent les alliés intimes du parti gouvernemental. Avec le secours de la gauche,ce parti qui compte à peine 1/6 des membres du Landsting, conquit le siège présidentiel et partagea avec la gauche les deux vice-présidences, tandis que la droite, le parti le plus nombreux du Landsting, fut tout à fait exclue des postes d'honneur.

L'alliance entre le nouveau parti et le gouvernement dura pendant toute la session, elle ne fut toutefois pas sans réserve, ce qui parut pendant les débats de deux projets de loi sur le mariage civil et sur l'organisation du conseil municipal de Thorshavn, chef-lieu des îles Féroé. En Danemark le mariage est célébré devant le pasteur et il n'est permis devant un officier civil que dans le cas où les deux parties n'appartiennent pas à la même confession, ou n'appartiennent à aucune confession reconnue par le gouvernement. Le gouvernement proposa de rendre le mariage civil obligatoire pour tous, mais tous les conservateurs du Landsting s'opposèrent au projet, trouvant que les circonstances n'exigeaient pas une modification des formalités relatives à la célébration du mariage.

Cependant il se peut que le Landsting change d'avis après un arrêt, rendu plus tard par la Cour suprême, qui renvoyait d'une accusation un pasteur qui, malgré que l'église luthérienne ne défende pas le mariage des divorcés, avait refusé de célébrer le mariage entre deux personnes appartenant à l'église de l'Etat, parce que l'une avait été mariée et avait divorcé.

Le projet sur l'organisation du Conseil municipal de Thorshavn n'est pas sans intérêt.

En effet, dans le manifeste du gouvernement de 1901, se trouve inscrite l'extension de l'électorat communal, mais malgré des demandes réitérées de la part des socialistes, le gouvernement n'a pas encore présenté un projet sur ce point. On a donc le droit de supposer que le ministère a profité d'une demande de la part du Conseil départemental des îles Féroé pour sonder les sentiments du Landsting au sujet d'un projet futur sur une nouvelle organisation des conseils communaux du Danemark, et que les principes suivis dans le projet touchant Thorshavn sont les mêmes que le ministère cherchera plus tard à faire adopter dans tous le pays.

Dans le projet, on rencontre aussi des propositions qui diffèrent beaucoup des lois qui organisent les conseils des villes danoises. J'insiste sur quatre dispositions nouvelles : 1° Le président du conseil serait élu par les mem-

bres du conseil, tandis que, dans les villes danoises (excepté Copenhague), la présidence revient de droit au bourgmestre nommé par le roi ;

2° Le cens serait aboli et, avec celui-ci, la classe d'électeurs les plus imposés ;

3° Les femmes seraient admises à l'électorat ;

4° Les élections se feraient au scrutin secret et d'après le principe de la représentation proportionnelle ;

En vain, le ministre M. Alberti employa-t-il toute son habileté pour démontrer que ces divergences étaient motivées par des circonstances spéciales aux îles et que quelques-unes de ses propositions avaient été adoptées par le Rigsdag dans plusieurs lois organiques, il ne réussit pas à persuader les conservateurs du Landsting. Le rapport du comité du Landsting déclara qu'il fallait considérer le projet comme un résultat des tendances séparatistes des îles et que son adoption créerait un précédent qui rendrait difficile la position du Landsting vis-à-vis des projets possibles sur l'extension de l'électorat communal ; en conséquence la majorité du Landsting (la droite et les conservateurs libéraux) modifia le projet et le rendit conforme aux lois en vigueur en Danemark. Après quoi le ministère préféra abandonner complètement le projet sur le Conseil municipal de Thorshavn.

VI. La rupture entre les socialistes et la gauche. Les élections. — Cette année enfin, la rupture entre les deux partis s'est effectuée et ce sont les socialistes qui ont dénoncé l'alliance. Comme c'est à Copenhague que celle-ci a eu surtout de l'importance, il est naturel que ce soit dans cette ville que la rupture se soit produite. En effet, elle est due aux événements qui se sont accomplis au sein du conseil municipal de Copenhague.

La fonction de bourgmestre des finances étant devenue vacante à la mort de M. Borup, l'appui le plus solide des conservateurs, le parti libéral crut pouvoir disposer d'un nombre de voix suffisant pour faire nommer son candidat, lorsqu'un membre conservateur mourut et un membre libéral vira de bord. Il en résulta qu'au moment décisif la majorité appartint aux socialistes qui en profitèrent pour élire un de leurs chefs de parti, M. Jensen, peintre en bâtiments. Les libéraux manifestèrent leur irritation en s'abstenant de voter.

L'effet de cette élection fut énorme à Copenhague. Un mouvement anti-socialiste s'opéra et, aux élections communales, qui eurent lieu en mars, la liste anti-socialiste, qui comptait des candidats appartenant tant à la droite qu'à la gauche, vainquit la liste commune des socialistes et des libéraux.

Après cette défaite, les socialistes trouvèrent que l'alliance avec les libéraux ne leur offrait pas un grand avantage, puisque les libéraux s'étaient montrés hors d'état de maintenir leurs partisans dans les situations difficiles. Les socialistes rompirent donc avec la gauche et les libéraux et manifestèrent la rupture en présentant des candidats spéciaux au Folketing dans une série de circonscriptions.

La droite qui, dans la réforme des impôts, les lois sur le rachat des dîmes et les tarifs du chemin de fer avait de bons moyens d'agitation, eut donc

aux élections du Folketing, du moins à Copenhague, une position assez favorable. Aux élections du 16 juin 1903, la droite remporta la victoire dans plusieurs circonscriptions de Copenhague et dans quelques villes, tandis que les radicaux de Copenhague perdirent leurs représentants les plus considérables. Les ministres eux-mêmes ne furent pas ménagés. Dans une circonscription de Copenhague le ministre des finances M. Hage dut laisser son mandat à un socialiste, et dans la ville de Randers les socialistes abandonnèrent le ministre de la guerre; ce dernier, qui s'était porté candidat contre un membre de la droite, n'obtint qu'un nombre de voix assez minimé.

Cependant quelques victoires gagnées de ci de là par la droite ou par les socialistes ne peuvent pas changer la situation des partis dans le Folketing, tant est accablante la majorité du parti des réformes

Bien qu'il ait, en effet, perdu six mandats (quatre à la droite, deux aux socialistes), ce parti possède toujours, après les élections, 72 des 114 mandats du Folketing. Les socialistes sont passés de 14 à 16 membres et la droite de 5 à 9 membres. Les modérés et les conservateurs libéraux comptent comme auparavant respectivement 13 et 3 membres, et en outre un membre agraire.

Mais, de nouveau, les partis politiques eurent l'occasion de mesurer leurs forces à Copenhague. La mort d'un membre de la droite et celle d'un membre libéral rendirent nécessaires deux élections supplémentaires au Landsting. Les libéraux souhaitaient vivement conserver l'un des mandats vacants, mais soit les socialistes soit la droite refusèrent de coopérer avec eux ; jugeant impossible de réussir sans le secours d'un autre parti, les radicaux renoncèrent à prendre part aux élections. Comme la droite pouvait compter d'avance sur la moitié des voix, celle de la classe des électeurs les plus imposés, la question était uniquement de savoir si les socialistes, au moyen des voix de la classe ordinaire d'électeurs, obtiendraient à l'élection primaire un nombre d'électeurs suffisant pour disposer d'un mandat Aux élections la droite eut un progrès minime mais toutefois assez grand pour s'assurer la possession des deux mandats.

Malgré ce résultat heureux pour la droite, la situation des partis au Landsting restera la même qu'avant les élections, car, après le décès d'un sénateur nommé par le roi, la place vacante a été donnée à un membre du parti des réformes.

VII. Mouvement législatif. — Parmi les lois nombreuses qui pendant la session ont été menées à bonne fin, signalons d'abord la loi du 29 décembre 1902 sur la *protection des droits des auteurs sur leurs œuvres littéraires et artistiques*, qui permet au gouvernement d'accéder à la Convention de Berne.

D'assez mauvaise foi, le gouvernement et le Rigsdag ont ajourné cette question autant que possible. C'est que la reproduction en traduction des œuvres littéraires de l'étranger joue un rôle considérable en Danemark surtout pour les journaux qui, en effet, avant l'accession pouvaient se procurer facilement des feuilletons à bon marché. D'autre part, les auteurs qui ont un public à l'étranger s'abritaient en publiant leurs œuvres en

Allemagne avant la publication en Danemark. Cependant la Norvège a accédé à la Convention et le Danemark s'est hâté de suivre l'exemple en faisant de nécessité vertu; sinon, les éditeurs danois auraient pu s'attendre à une concurrence fort inégale avec les éditeurs norvégiens ; la littérature norvégienne qui, en grande partie, est publiée par les éditeurs danois, aurait quitté Copenhague, suivie d'une bonne part de la littérature danoise, vu que, depuis longtemps, la législation des pays scandinaves a défendu la reproduction — en original ou en traduction — des œuvres publiées dans l'un des trois pays scandinaves.

L'accession du Danemark à la Convention de Berne eut lieu le 11 juin 1903.

Dans le domaine de la législation sociale, on peut nommer la loi du 27 mars 1903 sur la constitution d'une commission pour discuter le problème de l'assurance générale et obligatoire contre l'incapacité de travail et la vieillesse.

Une loi du 15 mai 1903 établit quelques dispositions additionnelles à la loi du 7 janvier 1898 sur l'assurance ouvrière (1). Sans changer les principes de la loi de 1898, la nouvelle loi se borne à modifier quelques-unes de ses dispositions que le Conseil de l'assurance ouvrière a trouvé impraticables, à remplir quelques lacunes, et, avant tout, à empêcher que la procédure devant le conseil ne traîne en longueur, enfin à mettre le Conseil à même de décider définitivement sur les affaires dont il a été saisi. L'innovation la plus importante consiste en ce que l'indemnité journalière due à l'ouvrier pour incapacité temporaire ne sera pas proportionnellement diminuée, si l'incapacité est partielle. L'ouvrier a droit à l'indemnité jusqu'à ce qu'il soit en état de recommencer l'exercice du métier qu'il pratiquait au jour de l'accident. D'autre part, après l'expiration d'un an, l'indemnité journalière cesse, le Conseil apprécie les suites probables de l'accident et accorde à l'ouvrier un capital. La décision du conseil est définitive (2).

La loi du 15 mai 1903 sur les automobiles renferme des dispositions rigoureuses pour les propriétaires de ces véhicules. La fixation du maximum de vitesse admise, les mesures prescrites au passage des voitures et des chevaux excluront toute idée de faire des chemins publics le théâtre d'exploits sportifs. En cas de dommage causé par l'automobile, le propriétaire de la voiture doit prouver son irresponsabilité, sinon, il est tenu de payer des dommages-intérêts.

Signalons encore que le budget fut voté sans aucune difficulté et que les Chambres ont adopté d'importantes opérations comme la construction d'un hôpital de l'Etat à Copenhague, d'un port pour les pêcheurs à Skagen et de môles sur la côte occidentale du Jutland.

EMILE HOLSÖE,
Docteur en droit.

(1) V. la *Revue*, t. V, p. 140 et ss.

(2) Suivant le rapport du Conseil d'assurance ouvrière, il a été payé en 1901 par les chefs d'entreprise ou par les sociétés dans lesquelles les chefs d'entreprise ont assuré leurs ouvriers :

1° Indemnités journalières c. 100.000 francs (les premières 13 semaines qui suivent l'accident, sont à la charge de l'ouvrier);

2° Pour incapacité permanente c. 800.000 francs ;

3° Dans les cas où la mort a été la suite de l'accident c. 130.000 francs.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

J. Lameire. **Théorie et pratique de la Conquête dans l'ancien droit.** Etude de droit international ancien. **Introduction**, 1902, pp. 1-84. **Les occupations militaires en Italie pendant les guerres de Louis XIV**, 1903, pp. 1-400, Paris, A. Rousseau, éd. Prix : 2 fr. 50 et 8 fr.

Ceci est un curieux travail, issu d'un fier esprit d'originalité scientifique, épris du rare, curieux du neuf, qui, pour éviter le paradoxe, dont il aimerait — on le sent — les libres caprices, se condamne lui-même, par une courageuse discipline, à ne plus voir que des textes, à ne plus chercher que des faits, pour être vrai toujours, irréductiblement vrai, tout en restant neuf. Pas d'idées générales ; pas de thèses ; à peine quelques conclusions nécessaires, qui feront bien d'ailleurs de se dégager toutes seules, assurées que l'auteur, par principe, évitera d'y mettre la main ; rien que le document, puisé aux sources, avec une probité scientifique, un soin et un souci de la description immédiate, qui, à ce degré, constitueraient déjà une notable originalité : tel est ce livre, qui, s'interdisant des variations brillantes sur des thèmes connus, se dépouille volontairement de tout ce qui ferait l'attrait d'un livre, la recherche des principes, le tracé des évolutions, et, protestant par son austérité voulue, par sa sécheresse affichée, contre tant d'études fragiles, faites d'idées vagues et de théories faciles, se condamne à l'exploration d'un sujet inaperçu jusqu'alors, inaccessible à quiconque n'est pas comme l'auteur, prodigieusement servi par des connaissances historiques de premier ordre et par une patience merveilleusement opiniâtre à chercher. Il faut une volonté peu commune pour entreprendre le dur labeur auquel M. L. a entendu consacrer les belles années de la maturité scientifique. On sent qu'il s'agit ici d'une œuvre, où l'auteur a mis le plus cher de ses espérances, et le meilleur de sa volonté, d'une œuvre où il s'est introduit lui-même, de telle manière qu'il entend, ici, donner toute la mesure de sa pensée Elle respire une sévérité de discipline, une volonté d'effort, un souci de vérité, une hauteur — presque une raideur — de conception scientifique, devant lesquels nul ne s'arrêtera sans un respect sincère.

I

Une telle hauteur d'esprit ne va pas sans quelque dédain ; et le dedain, à son tour, ne va pas sans quelque injustice. Dès les premières pages de son Introduction, notre auteur a déjà jugé, avec une fière sévérité, Grotius, Puffendorf et Vattel, qui ne connaissent pas, dit-il, qui même ne pouvaient pas connaître, affirme-t-il, le droit international ancien, qui est le résultat d'une série de faits inaperçus, d'un usage ondoyant, aux mille formes diverses : c'est cet usage qu'il importe de constater, dans ses expressions multiples ; mais personne ne s'y est attaché. Les travaux des internationalistes (p. 10) ne sont généralement pas tournés de ce côté : dans cet ordre d'idées ils regardent vers l'avenir plutôt que vers le passé ; « La tâche de législateur suffit à la gloire des plus éminents d'entre eux ». Les historiens du droit public n'ont eu en vue que le droit interne. Les historiens

proprement dits n'ont en vue que le pittoresque du récit et le ragoût de l'anecdote. Le rôle ingrat de « greffier de l'usage » ne les a pas tentés. Il y a eu des histoires du droit des gens. Il n'y a pas eu d'étude du droit international ancien, c'est-à-dire de la pratique ancienne des mouvements de souveraineté. Comme le principal de ces mouvements est la conquête, c'est à lui que l'auteur s'arrête.

S'il n'avait, déjà, laissé percer son dédain des auteurs anciens, et surtout de leurs tendances théoriques, il aurait pu donner ici le mot de Vattel : « Les immeubles, les terres, les villes, les provinces passent sous la puissance de l'ennemi qui s'en empare, mais l'acquisition ne se consomme, la propriété ne devient stable et parfaite que par le traité de paix. » Il y a deux moments dans la conquête : le passage provisoire sous la puissance de l'ennemi par l'occupation, l'acquisition définitive par le traité. Bien que le même mot de conquête désigne (p. 7, note 1) les deux phases, M. L. ne retient que la première : non qu'elle soit la plus importante, mais elle est, étant toute de fait, la plus difficile à saisir ; elle est en même temps la plus spontanée, la plus sincère, puisqu'elle est la plus directement issue du fait, et, si le premier caractère suffit à expliquer la préférence que l'auteur lui donne, la seconde suffirait amplement à l'en justifier. Saisir le mouvement incessant des souverainetés, à travers l'histoire de l'Europe, dès que la disparition des précarités féodales en permet l'examen, déterminer le va-et-vient de « frontières toujours en mouvement, insaisissables, à la merci d'une patrouille », chercher le changement de lois et de régime, tant public que privé, qui en résultait, telle est la tâche que M. L. se donne, avec d'autant plus de joie qu'il la sait plus ingrate, avec d'autant plus d'ardeur qu'il la sent plus inaccessible, éparse, loin des grands dépôts, dans des archives obscures, mal classées, plus souvent fermées qu'ouvertes, et dont la porte ne cède, parfois, devant son insistance, que sur une réquisition de l'autorité supérieure.

Dans quelle partie des archives chercher la solution du problème qu'il pose ? Non dans les séries relatives aux affaires militaires, ni dans les séries relatives aux affaires municipales, mais dans les séries relatives aux juridictions ; dans les registres de l'insinuation ; dans les minutes du tabellionage, par le changement du papier timbré (après 1680 dans les pays de souveraineté française : après 1700, dans les pays de souveraineté savoyarde). La simple substitution du mot *notaire* au mot *notaire royal* indique la souveraineté des Impériaux; celle du mot *notaire ducal* ou *notaire ducal royal* la souveraineté de la Savoie. L'auteur dit lui-même avec le juste sentiment des difficultés à vaincre « qu'avant de pouvoir aborder la théorie ancienne de la conquête, il est indispensable d'être complètement au courant de l'histoire du droit public interne de chaque circonscription, de chaque enclave, histoire dont la possession est absolument nécessaire pour pouvoir trouver des documents intelligibles sur la question du déplacement de souveraineté. » A défaut d'une déclaration formelle, antérieure au traité de paix, comme pour la Franche-Comté (1674), la compétence des juridictions supérieures, le changement du papier timbré, le rattachement à l'intendance, la mise en vigueur des Ordonnances, notamment de celle de 1667, le changement de la langue officielle, le fonctionnement de la milice « point culminant de la mutation », tels sont les signes auxquels M. L. s'apprête, dès son Introduction, à reconnaître l'existence ou à mesurer l'étendue d'un changement de souveraineté.

Laissant de côté les précarités féodales et la mouvance impériale, son champ d'observation se limite « aux guerres entre puissances parfaitement indépendantes l'une de l'autre, dont la souveraineté était nette et parfaitement tranchée : entre la France et l'Espagne au temps des derniers Habsbourgs, ou entre la France et l'Autriche, au temps de Charles VI et de Marie-Thérèse » (p. 9). Et, d'ensemble, il en trace (p. 28 et s.), le rapide exposé. Les premières applications s'en dessinent

dans les guerres de Charles-Quint contre François Ier. Henri IV occupe, après Fontaine-Française, de notables portions de la Franche-Comté (Arbois, Lons-le-Saulnier), mais sans que la netteté d'un changement de souveraineté apparaisse ailleurs qu'en Savoie. Le début de la période française de la guerre de Trente ans n'offre que des déplacements de souveraineté assez équivoques; mais, à partir de 1640, la scène change sur les frontières du nord [prise d'Arras] et sur celles du midi [déplacement immédiat de souveraineté sur le Roussillon et la Catalogne]. Les guerres de la Fronde sont énigmatiques. Mais, avec la guerre de Dévolution, l'équivoque cesse absolument. La guerre dite de Hollande et les luttes succédanées qui se terminent aux traités de Nimègue offrent des déplacements de souveraineté nombreux et caractérisés. L'occupation de la Franche-Comté est suivie d'un déplacement immédiat de souveraineté, dès 1674. Le 9 mars 1678, Louis XIV s'empare de Gand : serment immédiat de tous les officiers de la ville et, ce qui est bien plus inattendu, compétence immédiate de la chambre des comptes de Lille vis-à-vis des comptes communaux. « Dans l'instrument de Nimègue, lorsqu'une ville ou une région de plat pays n'est pas expressément rendue par le Roi au roi catholique, il suffit que ses troupes y aient exercé la souveraineté d'une manière quelconque pour que cette souveraineté s'y maintienne définitive ; c'est là, sinon toute la théorie des chambres de réunion, au moins l'une des bases, et peut-être la plus importante, de leurs sentences » (p. 40). Pendant la guerre de la ligue d'Augsbourg, les déplacements de souveraineté sont nombreux et nets : de 1688 à 1697, sur les Alpes, en Savoie (1691), à Nice (1692), et dans les Pays-Bas, sur Mons (1691) et Namur (1692). Louis XIV s'empare des cours souveraines, même il en modifie les ressorts : la cour de Namur ressortira à celle de Mons, qui change de nom pendant que son ressort s'étend. La guerre de Succession d'Espagne a moins de netteté. « Les armées du Roi occupent le Milanais, les Pays-Bas, l'Espagne pour le compte de Philippe V : juridiquement dans tous ces Etats, les prises de villes ne sont que des incidents de guerre civile entre Philippe V et l'archiduc Charles » (p. 54). Quand les coalisés, après avoir occupé tous les Pays-Bas espagnols, commencent à attaquer le deuxième secteur de la frontière de Vauban, de Tournai jusqu'à Lille et Douai, le déplacement de souveraineté se retrouve : mais une coalition est toujours impuissante à exercer une souveraineté territoriale, et celle-ci délègue son droit (*souveraineté et régie* disent les textes) à l'un des coalisés : les Etats-généraux des Provinces-Unis. En 1704 en Savoie, en 1705 à Nice, le déplacement de souveraineté recommence, plus complet encore qu'en 1691, puisqu'à Nice le français devient langue officielle en 1705. Le règne de Louis XV présente des exemples de déplacement immédiat de souveraineté, peut-être moins nombreux, mais plus topiques encore s'il est possible. Dans la seconde période de la guerre de la Pragmatique (à partir de 1744) la Belgique est réunie à la France, ville par ville, châtellenie par châtellenie, cour souveraine par cour souveraine, au fur et à mesure des victoires de Maurice de Saxe (p. 61). Pourtant, à ce moment, à propos d'Ypres et de sa capitulation, une théorie différente s'affirme (1744) et ceci même du côté français (p. 68). L'intendant Moreau de Séchelles la fait sienne (Bruxelles, 18 sept. 1748) p. 69. Une nouvelle thèse, que la souveraineté ne se déplace qu'au traité de cession, commence à naître. La guerre de Sept ans (1756-1763) ne permet pas à l'ancienne théorie de s'exprimer aussi visiblement que par le passé : elle subsiste cependant, et pendant la Révolution française, s'affirme du côté des coalisés ; du côté français, elle a disparu : nous savons comment ou du moins nous devinons pourquoi : c'est parce que le titre du souverain est dans la volonté des citoyens ou plébiscite. M. L. ne nous le dit pas d'ailleurs, et s'arrête « parce qu'il n'a pas à dire ce qui a été dit » (p. 80).

Tel est le cadre que M. L. se trace, dès son *Introduction*, afin de nous mettre immédiatement au fait du sujet qu'il entend par la suite creuser tranche par tranche, jusqu'à l'épuisement complet du filon. Bien qu'il ne veuille pas conduire, à travers son livre, des idées générales, dont il se défie par avance, il n'omet pas cependant des remarques intéressantes : ainsi, celle qu'ayant, par l'occupation, réalisé la conquête, le Roi garde toutes les places qui, occupées par ses troupes, n'ont pas été nommément rendues par le traité de paix (p. 40) ; ainsi celle qu'une coalition éprouve des difficultés à déplacer la souveraineté par l'occupation de pur fait (p. 55) ; ainsi celle que la répétition d'époque en époque (Nice 1692, Nice 1705) d'une même occupation lui donne la seconde fois — où le français devient langue officielle — des effets plus complets que la première ; et ainsi surtout (p. 76) cette constatation que la souveraineté se déplace plus spécialement dans les pays qui, antérieurement cédés par traité, mais rétrocédés ensuite, sont maintenant réoccupés : c'est ici la théorie du postliminium et celle de la rétrocession, qui se combinent avec la pure théorie du droit de conquête, pour en développer l'effet. Tout ceci est extrêmement intéressant. Mais il y a d'autres choses, très intéressantes aussi, que, par hostilité contre des manières *trop théoriques* d'écrire, M. L. ne nous dit pas, et qu'il ne veut pas nous dire, mais que nous aimerions à lui voir expliquer. Pourquoi le déplacement de la souveraineté n'attend-il pas le traité de paix ? N'est-ce pas parce que la guerre est alors très lente et le règlement final trop tardif ? N'est-ce pas parce que dans les grandes luttes du XVIIe et du XVIIIe siècle, le théâtre des hostilités est un théâtre successif, où la guerre s'achève sur un point, tandis qu'elle se continue sur d'autres ? N'est-ce pas aussi parce que, dans les guerres de cette époque, le conquérant se prétend titre et droit au territoire avant de l'avoir envahi, de sorte que, par le fait subséquent de l'occupation par les armes, son droit ne naît pas, mais s'exerce ? Et n'y aurait-il pas alors à faire, à ce propos, toute une théorie des causes anciennes de la guerre, c'est-à-dire une théorie du titre dans l'occupation ? Quel que soit le dédain de M. L. pour tout ce qui est moderne, nous espérons qu'il voudra bien faire à cet égard la comparaison nécessaire du droit ancien et du droit actuel, en mettant chacun dans sa nature et chacun dans son milieu. Son livre nous fera, de la sorte, comprendre le rôle ancien de la conquête dans l'ancienne guerre : c'est à quoi l'auteur doit tendre — sous peine d'écrire, non pas le livre que nous lui demandons — mais l'histoire externe de ce livre, et vraiment ce serait dommage qu'après avoir mis à jour, lentement, tous les matériaux d'une telle œuvre, son scrupule documentaire l'empêchât d'aller plus loin et d'essayer de la *construire*.

II

Ces lignes étaient écrites, déjà, quand, un an après l'*Introduction*, qui les avait provoquées, M. L. donnait en un fort volume de 400 pages, un premier commencement d'exécution au programme qu'il s'était tracé. C'est par les *Occupations militaires en Italie pendant les guerres de Louis XIV* qu'il a débuté. Son étude se limite aux occupations militaires au delà des Alpes, et tout de suite commence (p. 9-10) par une curieuse description de l'ancienne frontière des Alpes, qui mettait alors Modane au Piémont, mais Bardonèche en France. Elle comprend l'examen des occupations françaises en Piémont et des occupations piémontaises sur le territoire français d'au delà des monts. Elle a été faite, au prix des plus grandes difficultés, à l'*Archivio di Stato* de Turin, qui n'a rien donné — ou presque rien — et, dès lors, dans les archives communales piémontaises, sans autre secours, ici, qu'un guide aveugle, le répertoire de Nicomède Bianchi, dont notre

auteur croit pouvoir dire qu'il est l'inexactitude même (1). De ces difficultés, l'auteur est largement payé. Il recueille la théorie juridique, non pas sous la plume des publicistes, mais sous celle des intendants, des commissaires des guerres, des généraux, des syndics, des secrétaires communaux (p. 22). — Comme les gens de l'époque, qui connaissaient les faits parce qu'ils les voyaient, M. L. n'imagine pas que son lecteur puisse ne pas les connaître : quelque flatteuse que soit, pour quiconque ouvrira son livre, une telle appréciation, elle concourt plus à l'estime qu'auteur et lecteur auront réciproquement d'eux-mêmes qu'à la pleine intelligence du récit. Ainsi nous ne connaîtrons pas la cause de la guerre, ni sa durée : les deux questions que nous posions à cet égard à M. L., dès son *Introduction*, restent sans réponse. Ayant à étudier successivement deux périodes d'occupation, l'une qui correspond à la guerre de la ligue d'Augsbourg, l'autre qui correspond à la guerre de la succession d'Espagne, il constate que la première, la plus ancienne, est celle qui ressemble le plus aux occupations militaires modernes, tandis que, dans la seconde, notamment en 1705-1706, la frontière dépend immédiatement du sort des sièges et des assauts. La remarque est extrêmement intéressante ; l'antithèse est des plus curieuses. Mais quelle en est la raison ? — La cour de Turin dépasse dans cet ordre d'idées les théories françaises : l'occupation, pour elle, c'est de l'annexion, et elle met ses théories en pratique dès qu'elle peut envahir le Dauphiné. Nouvelle remarque, qui encore à son prix. Mais, encore une fois, pourquoi ? Dès que, p. 11 et p. 12, le lecteur a trouvé ces deux idées, il y attache son *Pourquoi ?* et dès lors promène impatiemment, à travers le livre une curiosité que M. L. feint d'ignorer, car, à ce *Pourquoi ?*, qu'il n'a pas écouté, qu'il ne veut pas entendre, jamais, un un seul moment, dans ces 400 pages, il ne s'arrête, ni veut s'arrêter pour répondre. Au lieu de réponse ce sont des questions nouvelles qui surgissent. Un exemple : « La ville de Saluces ayant été française jusqu'au traité de Lyon de 1601, il semblerait qu'en raison de ce fait historique, l'occupation française amenât immédiatement un déplacement de souveraineté très accentué en faveur de la France. C'est le contraire qui a lieu. Cette occupation a un caractère des moins archaïques. » (p. 74). Ainsi l'auteur reconnaît, implicitement, que la rétrocession est un facteur du déplacement immédiat de la souveraineté. Mais pourquoi ce facteur reste-t-il sans effet ? L'auteur, qui s'en tient au fait, refuse de nous livrer la moindre hypothèse. Il ne donne pas d'explication, pensant qu'ici sans doute le caprice de l'occupant est tout, car il remarque aussitôt qu'à Carmagnole, qui est dans la même situation que Saluces, le changement de souveraineté est très complet. Peut-être l'explication est-elle que l'envahisseur fut accueilli plus sympathiquement dans une commune que dans l'autre : mais, comme l'auteur s'interdit de mettre les faits qu'il déroule dans leur cadre d'histoire, nous ne savons pas si l'hypothèse est juste, et nous poursuivons, sans comprendre, le développement de manifestations juridiques variées, curieuses à saisir dans leur diversité, mais qui seraient moins déconcertantes, si quelque explication en cherchait le sens intime et tentait, avec toutes les réserves utiles, de nous en donner la clé. Et nous en venons à nous demander si véritablement, dans cette matière, où le fait seul parle, à travers d'incessants caprices, des causes existent — des causes profondes, qui, par leur action, amènent ces faits en vertu de lois. Une impression de chaos, d'anarchie s'élève.

Le plan, qu'un souci parfait de prudence scientifique impose à M. L., contribue

(1) Bianchi, *Le carte degli archivi piemontesi*, Torino, 1881. En certains endroits, cependant, v. par exemple, p. 90, M. L. se trouve amené à rendre justice à Bianchi.

à développer cette impression, en faisant passer sous les yeux du lecteur, une à une, chaque ville, chaque forteresse, chaque région [Cavour, Pays des Barbets, Briquéras, Bubiane, ville et marquisat de Suze, Veillane, plat pays de la province de Coni, Fossano, Saluces, Carmagnole, Revel, Carignan, Savillan, plat pays de la province de Mondony, Quérosques, Céva, *pendant la guerre de la ligue d'Augsbourg*, p. 41-114 ; Asti, Verceil et Vercellois, Bielle et Biellois, Yvrée Aoste, Trin-en-Vercellois et Monferrat savoyard, Verrue, Crescentin, Chivas, Pignerol, Pays des Barbets, Briqueras, Cavour, Saluces, Revel, Savillon, Raconis, Forsano, Mondony, *pendant la guerre de Succession d'Espagne*, p. 194-215]. Au fur et à mesure que passent et repassent devant nous ces villes, ces pays, isolés les uns des autres, détachés du fond de guerre et du décor d'histoire dont, leur occupation fait partie, le caractère documentaire absorbe le caractère explicatif du livre. S'il faut des pièces justificatives à toute thèse, nous avouerons cette faiblesse de ne pas aimer les pièces justificatives sans thèse et nous admirerons le courage de M. L. qui, volontairement, proteste contre ce qu'il y a, suivant lui, d'anti-scientifique dans cette faiblesse, en nous offrant ses recherches dans l'impitoyable austérité d'un livre qui craindrait d'altérer la vérité s'il lui donnait un commentaire. Mais nous regrettons quand même ce commentaire. Si, par exemple, la guerre de la succession d'Espagne entraîne un déplacement de souveraineté beaucoup plus immédiat que la guerre de la ligue d'Augsbourg, ne serait-ce pas parce que les mêmes villes sont occupées alors pour la seconde fois ? Ou serait-ce parce qu'agissant en vertu d'une cause juridique, le droit de succession de Philippe V, les armées du roi ont déjà titre quand elles se présentent ? Ou serait-ce pour une autre raison ? Ou serait-ce même simple hasard ? Si la souveraineté piémontaise s'applique, immédiatement, en 1708 (p. 296-370) au territoire français, ne serait-ce pas pour des raisons religieuses (p. 314 et suiv.) ? Il ne suffit pas que M. L. soit, comme il le déclare, le *greffier de l'usage*. Nous voudrions qu'il consentît, ensuite, à s'en faire l'historien. Le culte du détail est la plus rare des qualités. Il ne faut pas qu'il soit exclusif. La rigueur scientifique dont M. L a trempé sa méthode ne doit pas aller jusqu'à l'exclusion des théories, qui tentent d'expliquer ou tout au moins de lier entre eux les faits. Un excellent chapitre (p. 372 et suiv.) est celui, précisément, où il explique comment après avoir, dans le Dauphiné aux Eaux pendantes, déplacé la souveraineté par l'occupation (1708) la maison de Savoie jugea nécessaire de dater son droit *ex post facto* du traité d'Utrecht (11 avril 1713, art. 4), pour nover son titre : c'est un très intéressant morceau d'analyse juridique qui montre l'avantage qu'il y a à encadrer les faits dans les explications nécessaires.

Plus il pénétrera dans son sujet, moins l'auteur se défendra contre des thèses, qui, peu à peu, naîtront du développement même des réalités ; et nous serons alors d'autant plus sûrs de la solidité de ces explications, qu'il y aura mis plus de lenteur ; mais il ne faudrait pas cependant qu'il y fît une invincible résistance. « Comme nous ne recherchons, dit-il, que la vérité historique, nous nous gardons soigneusement de ces généralisations séduisantes qui apparaissent dans toute leur clarté à ceux qui étudient l'histoire de loin, de très loin, de trop loin. Pour ceux qui ont dû dépouiller des milliers de procès-verbaux, les conceptions symétriques n'apparaissent pas aussi nettement. Nous ne nous sommes pas attachés à décrire des évolutions démenties par les faits ; les véritables évolutions sont extrêmement chaotiques, surtout curieuses par ce fait qu'elles se produisent surtout en sens inverse de celui qu'on attend ». Et plus loin : « Le travail de première main a un autre avantage : il fait perdre l'esprit de système et les idées préconçues. Il ne fait désirer qu'une chose : trouver la

vérité historique » (p. 380-381). Tout le point de vue propre à l'auteur (1) est dans ces quelques pages, où, sous le titre très décevant de conclusion, il explique qu'il doit s'abstenir d'en formuler quelqu'une. A trop vouloir perdre l'esprit de système, M. L. arrive à perdre l'esprit de généralisation. La vérité se tient pour satisfaite quand les faits arrivent au jour dans toute leur simplicité, dans toute leur complexité contradictoire et tumultueuse : mais la science exige davantage : elle entend que ces faits, dûment observés, se classent et se groupent, qu'ils s'expliquent et se comprennent, qu'ils s'organisent et qu'ils s'enchaînent : observer, puis généraliser, l'œuvre est double et, si la première partie de l'effort est accomplie, l'œuvre sans la seconde, demeure incomplète. J'entends bien que, seule, la vérité s'y mire ; mais elle se mire alors dans une glace ternie : et nous regrettons qu'ici ce soit M. L. qui lui-même, par un sacrifice héroïque, l'ait voulu ternir, pour mieux manifester une probité scientifique si haute et, par ailleurs, si puissamment affirmée que personne, en tout cas, n'en aurait pu douter.

A. DE LAPRADELLE.

(1) Ce point de vue l'amène à s'excuser, non seulement quand il fait une analyse juridique, (p. 378), mais encore (p. 300) quand il cite un document diplomatique.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES ANGLAIS

The economic Review (La Revue économique), King-street, Covent Garden, Londres (trimestrielle).

H. W. WOLFF. — **Cooperation in Italy** (*La coopération en Italie*), janvier 1902, p. 1 à 21.

L'auteur déclare, au début de son article, qu'il n'y a point actuellement de contrée plus intéressante au point de vue coopératif que l'Italie. Il y a, en Italie, une véritable rivalité d'efforts dirigés vers l'amélioration du sort de la classe ouvrière. Sans parler de la coopération agricole, il y a les anciennes sociétés bourgeoises, ne comptant dans leurs rangs que très peu d'ouvriers, sociétés très respectables et très prospères, d'ailleurs nettement hostiles à toute tendance politique et spécialement socialistes. Ces sociétés n'ont pas faibli ; mais elles sont aujourd'hui dépassées par les sociétés d'un caractère démocratique, qui, soit sous l'influence laïque, soit sous celle de l'Eglise romaine, ont pris la tête du mouvement coopératif. Ces sociétés démocratiques accusent volontiers, et il faut en convenir, pas toujours sans raison, les sociétés bourgeoises de n'envisager que le côté purement économique, et de ne pas être restées fidèles aux principes de haute justice qui sont à la base du mouvement coopératif. La coopération a besoin d'un but autre qu'un but purement économique et financier : cela ne remue pas l'âme populaire. Les « socialistes », comme on les appelle, et les « Catholiques » se proposent un idéal plus haut, de désintéressement, de solidarité générale ; et, à tort ou à raison, ils ont plus d'action sur la masse. Une coopération, que les masses n'accepteraient pas et dont elles ne profiteraient pas, ne serait qu'un arbre sans racines.

L'auteur entre dans quelques détails sur l'organisation de diverses sociétés coopératives, soit de consommation, soit de crédit, soit de production. Notons, en passant, les principales sortes de sociétés ouvrières de production, les *muratori*, maçons, constructeurs de toute catégorie, et les *braccianti* (de *braccio*, bras) sociétés de travailleurs sans métier. Il n'est pas sans intérêt de remarquer que les sociétés de constructions ouvrières sont rares et humbles. Les « socialistes » pensent, en Italie, que c'est l'affaire des municipalités de procurer des habitations aux ouvriers.

G. MATHIESON. — **Some aspects of Profit sharing** (*Quelques aspects du partage des bénéfices*) ; p. 35 à 43.

Cette étude d'un sujet souvent traité contient des remarques très sensées. Les conditions de l'industrie sont si variées qu'on ne peut proposer un procédé uniforme pour réconcilier le capital et le travail. Même la participation aux bénéfices ne peut être qualifiée de remède d'application universelle. Toutefois, il semble que le travail aux pièces, combiné avec la participation aux bénéfices,

qui n'est qu'un bénéfice différé, et qui implique à la fois une bonne qualité et une quantité satisfaisante, doit arriver aux résultats les meilleurs possibles. En tous cas, ce qu'on peut dire, c'est que, dans les relations industrielles, la bienveillance et l'harmonie ne sont pas simplement des facteurs sentimentaux, mais qu'elles ont une valeur pécuniaire appréciable. L'auteur estime que, dans cette question de bienveillance et de confiance mutuelles, c'est au capital à faire les premières avances. Il est convaincu qu'il est parfaitement raisonnable et légitime que le capital assume tous les risques de pertes, en raison même de l'augmentation de sécurité industrielle que procure la participation aux bénéfices et que, dans ce régime, le travail a droit à toucher son salaire plein. Que si, en outre, la participation aux bénéfices engendre des profits dépassant l'intérêt commercial du capital engagé et une quotité raisonnable destinée à constituer un fonds de réserve en vue de parer aux pertes, il est de toute justice et non pas seulement de pure bienveillance d'admettre le travail à y prendre sa part, suivant les arrangements stipulés.

Rev. H. RASHDALL. — **The functions of a University in a commercial Centre** (*Les fonctions d'une Université dans un centre commercial*) Mémoire lu à la société socratique de l'Université de Birmingham et à une séance de l'University Club de Liverpool), p. 60 à 80.

Il y aurait plusieurs bonnes choses à glaner dans cet article. Après avoir recherché le caractère et le rôle des Universités au moyen âge, et les avoir définies « un lien d'étude, d'enquête et de découverte, en même temps que de tradition et d'éducation », l'auteur examine les modifications que doit entraîner le changement des époques; et il arrive à la question spéciale du rôle d'une Université dans un milieu commercial, et au point de savoir dans quelle mesure il peut y avoir place, dans une Université, pour l'éducation professionnelle et technique, aussi bien que pour l'éducation générale et libérale.

Son système se ramène à ceci : l'Université doit enseigner les sciences sur lesquelles est basée la profession, plutôt que la profession elle-même, c'est-à-dire la théorie qui est à la base de la profession, plutôt que l'exercice même de cette profession. D'ailleurs ces sciences doivent avoir, par elles-mêmes, une valeur éducative, ne pas être simplement des branches de connaissances purement élémentaires, qui auraient été apprises dans les écoles. Ainsi l'économie politique, avec des notions d'histoire économique, et la géographie commerciale trouveront naturellement place dans un enseignement de ce genre. Mais les usages de telle profession particulière, la sténographie, la comptabilité en parties simples ou doubles, la technique de la correspondance commerciale, voilà des objets qui ne sont pas du ressort de l'Université. Une Université, même dans ses enseignements utilitaires, ne doit pas perdre de vue son but, qui est d'élever le niveau de la culture générale et scientifique. Il y en a d'ailleurs deux grandes raisons : la première, c'est que le développement de la puissance de penser et de raisonner, l'habitude d'observer, de réfléchir, de généraliser sont tout aussi nécessaires dans les hautes sphères du commerce et de l'industrie que la connaissance détaillée des procédés usités dans chaque sorte de commerce; la deuxième, c'est que l'application des procédés scientifiques aux besoins de l'industrie exige la possession préalable d'un ensemble de principes scientifiques. On peut apprendre empiriquement les applications particulières actuellement en usage; mais les améliorations, les inventions, les progrès en un mot, exigent, du moins la plupart du temps, des connaissances scientifiques. On pourrait exprimer cela sous forme de paradoxe, en disant que, pour apprendre ce qui est utile, il faut commencer par apprendre ce qui n'est pas utile.

H. W. WOLFF. — **Cooperation as a factor in the Housing Problem** (*La coopération envisagée comme facteur du problème de l'habitation*), avril 1902, p. 129 à 146.

L'article est le développement de cette remarque empruntée à l'archevêque de Canterbury, que les efforts tentés en faveur de l'amélioration du sort des ouvriers ne peuvent réussir qu'avec la collaboration des ouvriers eux-mêmes. L'auteur en fournit des preuves, en exposant avec soin la situation, notamment en Belgique, en Allemagne, aux Etats-Unis. La France est négligée, parce que, dit-il, elle est, en cette matière, un pays d'intentions excellentes et de résultats médiocres. Voici les indications données pour l'Angleterre ;

Au Congrès de Cardiff, on déclara avoir connaissance que, jusqu'à la fin de 1899, 224 sociétés coopératives avaient employé 5.147.526 £ à construire 24 038 maisons ; l'auteur estime même que le compte rendu est incomplet et qu'un total de 800.000 £ serait plus près de la vérité. Or, les deux tiers environ, savoir 16.082 maisons ont été construites par les occupants eux-mêmes, avec l'aide d'une somme de 3.402.306 £, simplement avancée par les sociétés fonctionnant, dans ces cas, comme prêteurs. D'autre part, 3.709 maisons, représentant une mise de fonds de 827.823 £, avaient été construites par les sociétés et remboursées par des paiements partiels ou des rentes temporaires. Enfin, 4.247 maisons, coûtant 917.397 £, étaient simplement l'objet d'une location ordinaire et correspondaient à un placement permanent. Quels résultats pourrait-on attendre, ajoute M. Wolff si les 1.700 sociétés coopératives enregistrées et surtout la puissante Wholesale Society avaient adopté cette méthode d'employer leurs fonds en vue du bien public !

WALTER F. FORD. — **A natural outcome of Protection** (*Une conséquence naturelle de la protection*), 15 octobre 1902, p. 385 à 399.

L'article débute par des considérations économiques générales sur la balance du commerce, l'importance respective des importations et des exportations. Après une incursion intéressante sur la situation des Etats-Unis, il indique cette conséquence annoncée du régime protecteur. L'auteur adopte l'opinion que le régime protecteur est le milieu favorable à l'éclosion des trusts. Il estime que les Etats-Unis n'ont pas encore profité de la leçon ; mais qu'il arrivera un moment où l'aversion contre les trusts l'emportera sur l'engouement pour les tarifs de douane. L'Angleterre, si elle vient à se laisser entraîner dans le mouvement protectionniste, aura à faire la même expérience : le trust suivra de près le régime protecteur. M. Ford termine en faisant remarquer qu'on s'indigne beaucoup en Angleterre des tarifs douaniers américains ; mais que, le jour où l'Amérique adopterait le libre-échanque, la concurrence deviendrait infiniment plus redoutable encore. John Bright l'avait déclaré, et ses paroles sont encore bien plus vraies aujourd'hui qu'alors.

ERIK GIVSKOV. — **Cooperative Agriculture in Denmark** (*La coopération agricole en Danemark*), p. 410 à 420.

Il paraîtrait excessif de faire autre chose que de signaler cet article, mais il est juste de faire au moins cela. — Une petite statistique en passant. Le Danemark compte actuellement 1.057 associations laitières, comprenant 140.000 membres et possédant 850.000 vaches, sur les 1.011.000 de tout le pays. La valeur des constructions, machines, etc., peut être estimée à environ 1.550.000 £, et, en 1901, ces 1.057 associations avaient exporté 137 millions de livres, en poids, pour une valeur de 7.400.000 £. — Autre indication. Les écoles techniques se sont beaucoup développées en Danemark ; on a caractérisé les hautes écoles populaires en disant que ce sont des institutions, dans lesquelles on introduit, à un

bout, de l'instruction, et, à l'autre bout, il en sort... du beurre. Dicton trop étroit, ajoute l'auteur; car, en tous cas, il en sort encore d'autres produits que du beurre.

HENRY W. WOLFF. — **Cooperation and the poor** (*La coopération et les pauvres*), janvier 1903, p. 25 à 45.

Le travail reproduit, sous un aspect saisissant, le reproche adressé à la coopération actuelle. Elle ne s'inquiète guère des pauvres, alors pourtant qu'elle a été inventée en vue des pauvres. Une coopération, qui ne fait rien pour les pauvres, est semblable à une société de missionnaires qui ne convertirait personne ou à un tribunal qui ne jugerait aucune affaire.

Cependant ce n'est pas l'idée coopérative qui doit être rendue responsable de cet échec; car, précisément la coopération a été imaginée pour transformer les pauvres en gens aisés; et elle y a réussi, témoins la coopération Raiffeisen, la coopération socialiste ou catholique en Italie, et, avant tout, les célèbres « pionniers de Rochdale ». Mais l'évolution de la coopération l'a fait dévier; elle a construit un mur élevé entre l'homme aisé et le pauvre; et le point de vue collectif, qui était généreux, a été négligé pour ne plus apercevoir que le point de vue individuel, qui est égoïste. La coopération visait à un idéal; elle vise maintenant au bilan. Or, on ne peut pas servir deux maîtres. Pratiquement, cela se traduit par la substitution aux petits magasins, accessibles à tous, des grands magasins, accessibles seulement à un petit nombre, l'élite, et dans lesquels, en outre, la part du capital est de plus en plus prépondérante par rapport à la part du travail. Il s'est formé une double séparation, séparation entre les artisans aisés et les pauvres, exclus de la coopération; séparation, peut-être plus funeste encore, entre les artisans aisés et leurs aides ou agents rétribués.

Quels remèdes apporter ? On en a proposé de sérieux, comme la suppression du droit d'entrée, qui est un obstacle pour les pauvres; d'autres, bien plus discutables, comme des concerts en plein vent, pour recruter des adhérents. Il ne faut pas s'arrêter à la surface ou à tel ou tel détail. C'est le fond qui est vicié. C'est l'*esprit coopératif* qui fait défaut. Qu'est-ce que l'*esprit coopératif* ? Il n'est pas aisé de le définir; mais il est aisé de reconnaître là où il manque. En somme, c'est l'idéal qui fait défaut. Les livres sterling ne suffisent pas à exciter l'enthousiasme. On s'en aperçoit bien là où il y a un idéal, la religion chez les coopérateurs catholiques, le socialisme chez les coopérateurs socialistes. Et puis, il faut, non pas réclamer des pauvres qu'ils viennent à la coopération des gens aisés — ils ne le peuvent pas — mais aller à eux, faire leur éducation coopérative, et la faire avec de petits magasins, qu'ils puissent former eux-mêmes, dans des conditions aussi modestes qu'il sera nécessaire pour que la coopération leur soit accessible. On peut appliquer à la coopération le mot de Gambetta qu'elle est, non pas une « méthode » mais un « principe », et riche en applications variées.

G. BYNG. — **The natural outcome of free trade** (*La conséquence naturelle du libre-échange*), p. 45 à 59.

Voici une apologie du régime protecteur. En réponse à l'article de M. Ford, qui avait déclaré que les trusts étaient la conséquence naturelle de la protection, M. Byng proclame, en tête du sien, que la conséquence naturelle du libre-échange, c'est le déclin de l'industrie anglaise.

Il est difficile de résumer cette apologie très serrée du régime protecteur. Il faudrait la lire d'un bout à l'autre. L'auteur fait remonter le déclin actuel de l'industrie anglaise jusqu'à l'abrogation des droits sur les blés (Corn Laws) en 1846. Seulement, le poison a eu une période d'incubation; et puis les concur-

rents étrangers n'étaient pas prêts à tirer avantage du bouleversement subit de la politique commerciale anglaise. Voilà pourquoi l'industrie et l'agriculture anglaises ne commencèrent guère à décliner que vers 1875. Ce qui a fait illusion pendant un certain temps, c'est que certaines professions commerciales, la navigation, la banque, etc., entretenues par l'importation étrangère, ont continué de prospérer ; il y a eu une intense circulation d'argent dans le pays. Mais tout cela est destiné à s'étioler à son tour.

Aussi bien, les libre-échangistes ne sont plus tous aussi catégoriques. Comme pour les adeptes des religions, il y a aujourd'hui trois classes d'adeptes du libre-échange, les meneurs, actuellement en petit nombre, et avec lesquels il est inutile de discuter, les croyants qui demeurent attachés à leur foi, sans s'apercevoir que le fondement en est miné, et jusqu'à ce qu'elle s'effondre sous le poids des faits, enfin ceux qui doutent. Cette transition conduit M. Byng à la discussion des deux doctrines.

Il s'attache principalement à ce reproche, adressé par le libre-échange à la protection, qu'elle réduirait les exportations. Non seulement cela n'est pas exact; mais c'est le contraire qui est vraisemblable. Et d'abord, il n'est pas vrai que les droits de douane pèseraient lourdement sur l'industrie ; car, si les droits forcément augmentent le prix de revient des objets fabriqués, d'autre part, le montant des droits, entrant dans les caisses de l'Etat, permettrait des dégrèvements qui feraient compensation. Ensuite, et il insiste sur ce point, il faut tenir compte de l'économie résultant de la production sur une plus grande échelle. Il est certain, aujourd'hui surtout que la main-d'œuvre humaine est si largement remplacée par le machinisme mû à la vapeur ou à l'électricité, que l'abondance de la production en amène le bon marché. Or l'abondance dépend de la demande qui s'accroît, du moment que le marché est dégagé de toute concurrence étrangère illégitime.

M. Byng aborde ensuite l'objection du consommateur. Le consommateur a intérêt au bon marché des denrées et marchandises; et le consommateur c'est tout le monde, tandis que le producteur c'est le petit nombre... Erreur. D'abord, ce n'est pas par bonté d'âme que l'étranger vend à bon marché au consommateur anglais : c'est pour écraser ses rivaux anglais et pouvoir ensuite se rendre maître du marché anglais et relever ses prix à son aise. Le consommateur anglais devrait fuir ce bon marché funeste en s'écriant « Timeo Danaos et dona ferentes ». Puis, tout travailleur est un producteur; et c'est une sottise de vouloir permettre aux gens d'acheter bon marché, en commençant par leur ôter les moyens de rien acheter du tout. La très grande majorité de la nation doit *produire* avant de *consommer*, en d'autres termes, *gagner*, avant de *dépenser*. L'erreur des libre-échangistes est de considérer la nation comme un capitaliste et non comme un salarié. Certes, un capitaliste peut vivre un certain temps sur son capital; et alors il est vrai qu'il a intérêt uniquement au bon marché des produits. Mais celui qui vit de son gain journalier doit avant tout craindre que les moyens de gagner sa vie ne se réduisent et ne disparaissent. C'est pour lui une mince consolation d'apprendre qu'il pourrait acheter bon marché, s'il avait de l'argent.

Et maintenant, l'objection des trusts. D'abord l'inconvénient des trusts ne provient pas, déclare l'auteur, du régime protecteur américain seul, mais de la combinaison de ce régime avec le libre-échange anglais, ce qui est tout autre chose. Puis les trusts sont-ils aussi néfastes qu'on le prétend ? M. Byng en doute fort. Ils offrent l'avantage de l'économie résultant du groupement et l'avantage de la stabilité. Il est difficile de faire un plus bel éloge d'un régime industriel. Et l'auteur conclut en déclarant que la conséquence ne l'effraie nullement, que

la protection est indispensable et que, s'il faut aller jusqu'aux trusts, eh bien ! on ira jusque-là.

F. J. WESTERN. — **The moral principles of compensation in temperance reform** (*Les principes moraux de compensation dans la réforme de tempérance*), avril 1903, p. 157 à 168.

L'article, écrit surtout au point de vue anglais, n'offre qu'un intérêt secondaire pour un lecteur étranger. Cependant l'auteur émet quelques propositions d'un caractère général. Au sujet des objections à une compensation quelconque en faveur des débitants expropriés, il déclare très judicieusement que les inconvénients de la boisson sont une raison de réformer le trafic de l'alcool, mais non pas de refuser une indemnité à ceux qui sont engagés dans ce trafic. Les violations, ou directes ou indirectes, de la loi, commises par les débitants, ont été des faits individuels, non pas universels, en sorte qu'elles peuvent donner lieu à des mesures particulières, non pas à une mesure générale. En ce qui concerne l'exécution et les moyens de compensation, l'auteur avoue son incompétence. Il fait seulement observer que l'accroissement de valeur des débits conservés fournira un élément de ressources pour indemniser les débitants expropriés.

Rev. E. F. FORREST. — **Cooperation and commercial morality** (*La coopération et la moralité commerciale*), p. 168 à 178.

L'auteur expose l'excitation soulevée par des faits de corruption dont se sont rendus coupables des directeurs et des participants d'associations coopératives. Les congrès coopératifs, qui réunissent les coopérateurs les plus zélés, les plus convaincus, les plus intègres, font depuis 1900 appel à l'intervention législative pour prévenir la corruption dans les relations commerciales. Jusqu'ici, ces appels n'ont abouti à aucun résultat.

G. Bourcart,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Nancy.

VARIÉTÉS

Les concours d'agrégation des Facultés de droit

En 1901 et en 1903 ont été ouverts à Paris des concours d'agrégation des Facultés de droit.

Nous donnons ci-dessous les sujets des compositions et des leçons écrites qui intéressent plus particulièrement les lecteurs de la *Revue*.

Section du droit public

Concours de 1901.— I. *Leçons de législation financière.*— Du régime douanier en France au commencement et à la fin du dix-neuvième siècle.— La loi des patentes et les grands magasins. Examen critique de la situation actuelle. — Le budget départemental. — Du recouvrement des créances de l'Etat. — De la création et du fonctionnement des budgets sur ressources extraordinaires. — Fondement, limites et mode d'exercice de la juridiction des comptes. — Examen critique de la législation des pensions civiles. — Du mode de perception des droits de timbre et de son évolution. — La loi fiscale et les frais de justice : examen critique de la situation actuelle. — De l'engagement des dépenses de l'Etat ; obligations qui en résultent et responsabilités qui en découlent. — Du service de trésorerie. — De l'alimentation des budgets locaux. — Du régime des primes à l'intérieur et des primes à la sortie.

II. *Leçons de droit international public.* — Des représailles en temps de guerre. — Avantages et inconvénients des Unions monétaires. — Condition d'un navire de guerre dans un port étranger. — Théorie des nationalités. — Des contributions de guerre. — De l'empire allemand au point de vue international. — De l'administration de la justice en pays occupé. — De l'arbitrage international obligatoire. — De la guerre civile et des questions internationales auxquelles elle peut donner lieu. — De l'intervention dans les affaires de la Turquie, d'après les traités de 1856 et de 1878. — Théorie de l'équilibre. — Condition de la Bulgarie au point de vue international. — De l'espionnage en temps de guerre.

III. *Leçons de droit administratif.* — La définition des rivages de la mer. — Les services communaux d'assistance. — Le recrutement et l'organisation de l'armée de mer. — Le département de la Seine. — Les principes généraux du conflit positif d'attributions. — Capacité des personnes morales du droit administratif à l'effet de recevoir des libéralités. — Responsabilité des communes à raison des dommages causés par les émeutes. — Les associations laïques. Leur constitution ; leur capacité ; leur dissolution. — Principes généraux sur la compétence des juridictions administratives. — La procédure des actions administratives. — Le contrôle des chemins de fer concédés. — Mesures administratives concernant l'hygiène des habitations. Règles en vigueur et réformes proposées. — Des bénéfices indirects procurés par l'exécution des travaux publics.

IV. *Leçons de droit constitutionnel.* — De la vérification des pouvoirs parlementaires. — L'inamovibilité des magistrats de l'ordre judiciaire. — De la sépara-

tion de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. — Du fondement juridique des contrats de l'Etat en droit interne. — De la nature juridique de la fonction publique. — Du droit à l'assistance et au travail. — Du territoire comme élément de l'Etat moderne. — Du droit d'initiative et du droit d'amendement en matière financière. — De la représentation des groupes sociaux. — De l'état de siège. — Des sous-secrétaires d'Etat. — Du règlement des assemblées parlementaires. — De l'initiative gouvernementale en matière législative.

Concours de 1903. — *Composition écrite.* — « Comparer l'occupation proprement dite comme mode d'acquisition des territoires en droit international avec les modes aujourd'hui usités, tels qu'occupation en protectorat, hinterland, zone d'influence, dation à bail ».

Leçons de droit constitutionnel. — De la révision simplement partielle des constitutions. — De la durée et du renouvellement des fonctions publiques électives. — Les commissions et les comités. — L'autonomie législative et gouvernementale serait-elle compatible avec les principes du droit constitutionnel français ? — Des droits que les Chambres ont aujourd'hui sur leurs membres. — Etude comparée du régime parlementaire, tel qu'il est pratiqué en France et des rapports des pouvoirs exécutif et législatif en Suisse, soit dans la constitution fédérale, soit dans les constitutions cantonales. — L'amnistie étudiée au point de vue du droit constitutionnel. — Des moyens employés par les constitutions modernes pour limiter le pouvoir législatif. — La rétroactivité des lois au point de vue constitutionnel. — Des droits respectifs du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif quant aux traités qui, d'après nos lois constitutionnelles, doivent être soumis à l'approbation des Chambres. — Des droits de la majorité dans les votations et élections politiques. — Du droit d'amendement exercé en France par les assemblées législatives privées du droit d'initiative. — La déchéance de Napoléon Ier et la constitution du 6 août 1814. — Du refus de l'impôt ou du budget par des assemblées politiques.

Leçons de législation financière. — L'inquisition et la déclaration en matière d'impôts depuis la Révolution. — Les assurances sur la vie au point de vue fiscal. Comparaison avec le régime des autres catégories d'assurances. — Des conditions dans lesquelles peut s'effectuer le rachat des concessions des grandes compagnies de chemins de fer et des conséquences financières de ce rachat. — Droits sur les formalités hypothécaires. — Situation des étrangers vis-à-vis de l'impôt. Des impôts sur les titres émis par l'Etat. — De la perception des impôts par abonnement des contribuables. — De la distraction des charges dans les mutations à titre gratuit. — Les prestations en nature. — Les douzièmes provisoires. — Examen comparatif des régimes du monopole de réglementation ou de liberté, qui peuvent être appliqués au marché des valeurs mobilières. — Du régime budgétaire des colonies françaises autres que l'Algérie. — Des restrictions apportées à la liberté des communes dans la faculté de s'imposer. — Le 3 0/0 amortissable.

Leçons de droit administratif. — Des dommages causés aux personnes dans l'exécution des travaux publics. — Les chemins ruraux. — De l'application des lois sur les accidents dans l'exécution des travaux publics. — Des libéralités faites aux pauvres ou en faveur des pauvres. — Aliénation des biens de l'Etat. — De la compétence des juridictions administratives relativement aux marchés de travaux publics. — Des poursuites exercées contre les ecclésiastiques à raison d'actes accomplis dans l'exercice ou à l'occasion de leur ministère. — Les pouvoirs de la police municipale et leurs applications dans le droit actuel. — De la responsabilité des agents administratifs autres que les ministres envers les admi-

nistrés. Etude critique de la jurisprudence. — Des intérêts communs à plusieurs communes. — De l'affectation des biens communaux à des services publics ou à des usages privés. — Les concessions d'occupation temporaire du domaine public. — Les procès des communes. — La décentralisation au profit de la commune dans la loi municipale de 1884 et les lois postérieures.

Leçon de droit international public. — Le contrat de compromis ; ses conditions de validité et ses effets. — Les conventions entre les belligérants autres que les traités de paix. — Le fonctionnement de la Cour arbitrale de La Haye. — La neutralité dans la guerre maritime. — Les prisonniers de guerre. — Etude comparée de l'Union, de l'Etat fédéral et de la Confédération d'Etats. — La déclaration de guerre et ses effets. — Des réquisitions et contributions militaires. — La neutralité dans la guerre terrestre. — La condition de la propriété privée ennemie sur mer. — La notion de souveraineté en droit international. — Les conventions internationales restrictives du principe de la liberté des mers. — Les sièges et bombardements : théorie et pratique. — Les droits fondamentaux des Etats.

SECTION D'HISTOIRE DU DROIT PUBLIC

Les bénéfices ecclésiastiques dans la Pragmatique de Bourges. — Les assignats. — Les origines de la déclaration des droits de l'homme. — Les *divisiones imperii* sous les Carolingiens. — Les édits de pacification au XVIe siècle. — La Cour des Pairs avant le XVIe siècle. — Le ministère public. — Les théories politiques des *Vindiciæ contra tyrannos*. — Les engagements du domaine de la Couronne.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(OCTOBRE-NOVEMBRE 1903)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 9 octobre 1903 convoquant le *Sénat* et la *Chambre des députés* en session extraordinaire (*J. O.*, 11 octobre, p. 6241).

Date de la convocation : 20 octobre.

RELATIONS INTERNATIONALES

Chine. — Décret du 1er octobre 1903, levant la prohibition d'exportation des armes et munitions en — et pays limitrophes (*J. O.*, 9 octobre, p. 6202).

Espagne. — Décret du 16 novembre 1903 portant promulgation de la convention conclue à Bayonne, le 13 juin 1903, entre la France et l'—, en vue de réglementer l'entrée dans les deux pays, par la *frontière pyrénéenne*, des voitures, animaux de trait, de selle ou de bât (*J. O.*, 20 novembre, p. 7014).

La convention permet de se rendre pour un temps limité sur le territoire de l'un et de l'autre pays avec des voitures, bêtes de trait ou de somme, en franchise de droits de douane moyennant un acquit-à-caution delivré par la douane d'entrée et dont la validité est fixée à un an. Le même traitement est accordé à ceux qui consignent les droits d'entrée au bureau des douanes. Les consignations sont remboursées lorsque les voitures ou animaux sont réexportés.

Italie. — Discours prononcés et télégrammes échangés à l'occasion du *voyage en France du roi et de la reine d'Italie* (*J. O.*, 15 octobre, p. 6330; — 18 octobre, p. 6768; — 19 octobre, p. 6379; — 20 octobre, p. 6405).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 5 novembre 1903 instituant une commission chargée d'examiner la situation des *industries maritimes* des constructions navales et de l'armement, et d'étudier les réformes qu'il y aurait lieu d'introduire dans le régime de la marine marchande (*J. O.*, 9 novembre, p. 6784).

Loi du 16 novembre 1903 modifiant la loi du 9 juillet 1902 relative aux *actions de priorité* (*J. O.*, 17 novembre, p. 6957).

Toute société par actions peut créer des actions de priorité, jouissant de certains avantages sur les autres actions en conférant des droits d'antériorité, soit sur les bénéfices, soit sur l'actif social, soit sur les deux, si les statuts n'interdisent point par une prohibition directe et expresse, la création d'actions de cette nature.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Rapport (annexe) de la commission supérieure du travail relatif à l'application en 1902 de la loi du 2 novembre 1892 dans les *mines, minières et carrières* (*J. O.*, 2 octobre, p. 6086).

Le rapport a paru au *J. O.* du 20 septembre 1903. L'annexe renferme des renseignements sur la statistique des établissements et de leur personnel, l'âge d'admission, la durée du travail, les contraventions et pénalités.

Annexe relative à l'application, pendant l'année 1902, dans les établissements dépendant de la guerre, des lois des 2 novembre 1892 et 30 mai 1900 sur le *travail*

des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels (*J. O.*, 11 octobre, p. 6087).

Répartition du personnel ouvrier, âge d'admission, durée du travail, travail de nuit et repos hebdomadaire, hygiène et sécurité des travailleurs, accidents.

Annexe relative à l'application en 1902 de la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes* dans les arsenaux et établissements de la marine (*J. O.*, 1er octobre, p. 6088).

Personnel protégé, ouvriers adultes non immatriculés, employés en régie directe.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Circulaire du ministre de la justice du 5 octobre 1904 relative à l'application du décret du 15 août 1903 portant fixation des *frais et dépens pour les cours d'appel et les tribunaux* (*J. O.*, 26 octobre, p. 6393).

Arrêté du ministre de la justice du 16 novembre 1903 instituant une commission chargée de suivre l'application du décret du 15 août 1903 concernant les *frais et dépens* devant les tribunaux de première instance et les cours d'appel (*J. O.*, 17 novembre, p. 6957).

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Circulaire du ministre de l'agriculture du 1er novembre 1903 relative aux *sociétés de crédit agricole mutuel* (*J. O.*, 15 novembre, p. 6918).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 19 septembre 1903 (rapport du ministre des colonies) portant modification au décret du 6 avril 1900 réorganisant le personnel des *administrateurs coloniaux* (*J. O.*, 20 octobre, p. 6404).

Les modifications au décret du 6 avril 1900 portent sur l'admission, l'avancement et la discipline.

Décret du 4 novembre 1903 (rapport du ministre de la guerre) relatif au fonctionnement du *service de santé* aux colonies (*J. O.*, 11 novembre, p. 6816).

L'objet principal du décret du 4 novembre 1903 qui complète celui du 11 juin 1901 est de déterminer les conditions de fonctionnement des parties du service de santé aux colonies communes à l'administration civile et à l'administration militaire.

Décret du 22 novembre 1903 (rapport du ministre des colonies) remettant provisoirement en vigueur les dispositions du décret du 26 septembre 1890, relatives à la répartition des *dépenses de l'enseignement primaire* (*J. O.*, 28 novembre, p. 7171).

Afrique Occidentale. — Décret du 21 octobre 1903 (rapport du ministre des colonies) créant un *conseil de gouvernement* de l'— française (*J. O.*, 27 octobre, p. 6511).

Décret du 28 octobre 1903 (rapport du ministre des colonies) autorisant les *agents du service topographique* de l'— française à effectuer des versements à la caisse des dépôts et consignations (*J. O.*, 1er novembre, p. 6610).

Décrets du 10 novembre 1903 (rapport du ministre des colonies) 1° réorganisant le *service de la justice* dans les colonies relevant du gouvernement général de l'—; 2° fixant le traitement, la parité d'office et le costume du personnel judiciaire dans ces mêmes colonies (*J. O.*, 24 novembre, p. 7094).

Les 15 articles de ce décret, qui soumet à un régime commun les diverses colonies formant l'Afrique Occidentale française, s'occupent successivement des tribunaux français (Cour d'appel, tribunaux de première instance, justices de paix à compétence étendue, cours d'assises), de leur compétence, de la procédure, de la chambre d'accusation et de la justice indigène (tribunaux de village, tribunaux de province, tribunaux de cercle, promulgation).

Algérie. — Décret du 6 octobre 1903, portant règlement d'administration

publique pour l'—, en exécution de l'article 7 de la loi du 28 janvier 1903 et relatif au *sucrage des vendanges* (*J. O.*, 9 octobre, p. 6201).

Décret du 16 octobre 1903, portant rectification aux tableaux annexés au décret du 28 décembre 1901 sur la *population* en — (*J. O.*, 28 octobre, p 6534).

Décret du 27 octobre 1903 fixant les traitements attribués aux vétérinaires chefs de service en — (*J. O.*, 12 novembre, p. 6849).

Décret du 9 novembre 1903 modifiant les articles 22, 23, 24, 26 et 29 du décret du 31 mars 1902 relatif aux *Chambres d'agriculture* en — (*J. O.*, 17 novembre-p. 6958).

Iles Marquises. — Décret du 20 novembre 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant celui du 31 mai 1903 organisant la *propriété foncière* aux — (*J. O.*, 24 novembre, p. 7098).

Modification dans le personnel de la commission instituée pour examiner les demandes en reconnaissance d'immeubles.

Indo-Chine. — Décret du 19 octobre 1903 modifiant l'article 1er du décret du 21 août 1903 relatif au *tarif général douanier des sucres* en — (*J. O.*, 23 octobre, p. 6451).

Madagascar. — Décret du 9 septembre 1903 modifiant l'article 6 du décret du 20 décembre 1900 portant création d'un *cadre temporaire d'ingénieurs, de conducteurs et de commis des travaux publics* à — (*J. O.*, 2 octobre, p. 6099).

Martinique. — Décret du 19 octobre 1903, modifiant l'article 1er du décret du 21 août 1903 relatif au tarif général douanier des sucres à la — (*J. O.*, 23 octobre, p. 6451).

Océanie. — Décret du 19 octobre 1903, modifiant le tableau annexé au décret du 9 mai 1892 relatif au régime douanier dans les établissements français de l'— (*J. O.*, 23 octobre, p. 6451).

Sénégal. — Décret du 8 novembre 1903 (rapport du ministre des colonies), modifiant pour les colonies du — et dépendances, les *délais d'ajournement* en matière civile et commerciale (*J. O.*, 14 novembre, p. 6902).

Tchad. — Décret du 19 octobre 1903, rectifiant le traité conclu, le 18 février 1903, par l'administrateur en chef des pays et protectorats du — avec le sultan Snoussi (*J. O.*, 24 octobre, p. 6471).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Rapport adressé au ministre du commerce, le 30 septembre 1903 par le directeur de l'Office du travail sur le mouvement de la *population de la France* en 1902 (*J. O.*, 23 octobre, p. 6452).

Excédent de 83.944 naissances, supérieur à l'excédent 72.398 constaté en 1901 et qui provient non d'une augmentation de la natalité, mais d'une diminution notable de la mortalité. Il y a eu, en 1902, 11.896 naissances de moins qu'en 1901, et le nombre des décès a été inférieur de 23.442.

Tableau résumant le mouvement de la population de 1892 à 1902.

Décret du 5 octobre 1903, modifiant le décret du 16 novembre 1901 concernant les *peines disciplinaires* du personnel des postes et des télégraphes (*J. O.*, 7 octobre, p. 6176).

Modification dans la composition du conseil de discipline.

Décret du 11 octobre 1903 modifiant l'article 5 du décret du 29 octobre 1899 relatif à l'organisateur de l'*administration centrale des postes et télégraphes* (*J. O.*, 17 octobre, p. 6354).

Modification à l'article 5 du décret du 29 octobre 1899

Arrêté du ministre du commerce du 31 octobre 1903 instituant un comité consultatif de contrôle et de publication des *résultats du recensement* (*J. O.*, 1er novembre, p 6594).

Décret du 6 novembre et arrêté du ministre de l'agriculture, du 9 novem-

bre 1903, relatifs au prélèvement supplémentaire effectué sur les sommes engagées au *pari mutuel* et instituant une commission spéciale pour la répartition de ce prélèvement (*J. O.*, 14 novembre, p. 6899).

Le prélèvement est destiné à fournir aux communes des subventions pour travaux d'adduction d'eau potable. Il faut que le centime de la commune ne dépasse pas 1.000 fr. La quotité de la subvention varie suivant la valeur du centime, les charges de la commune (nombre de centimes pour insuffisance de revenus et nombre de centimes extraordinaires), et suivant la charge qui résulterait pour chaque habitant de l'exécution du projet.

Décret du 11 novembre 1903 relatif à l'exécution de l'article 80 de la loi de finances du 30 mars 1902 (calcul de l'ancienneté des *agents, sous-agents employés, et ouvriers de l'Etat*, pour la période des services militaires) (*J. O.*, 13 novembre, p. 6873).

Rapport adressé au ministre du commerce par le comité de contrôle et de publication des résultats du *recensement* effectué le 24 mars 1901 (*J. O.*, 30 novembre, p. 7210).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 19 octobre 1903 (rapport du ministre de la marine) modifiant l'ordonnance du 26 janvier 1832 sur les *pensions de l'armée de mer* (*J. O.*, 22 octobre, p. 6435).

Reproduction de la disposition du décret du 23 août pour l'armée de terre.

Décret du 19 octobre 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant l'article 160 du décret du 20 novembre 1882 relatif aux *paiements à faire aux illettrés* (*J. O.*, 27 octobre, p. 6512).

Si les parties prenantes sont illettrées, la déclaration en est faite aux comptables chargés du paiement qui la transcrivent sur le mandat, la signent et la font signer par deux témoins présents au payement, pour toutes les sommes de 150 fr. et au-dessous.

Il doit être exigé une quittance notariée pour tous les payements au-dessus de 150 fr., excepté pour les allocations de secours, à l'égard desquelles la preuve testimoniale est admise.

Dans les cas où par suite de difficultés de communication une quittance notariée ne pourrait être produite, elle devrait être remplacée par une quittance administrative.

Décret du 21 octobre 1903 (rapport du ministre de la marine) modifiant les art. 2 et 5 du décret du 24 octobre 1902 relatif à l'embarquement des *capitaines de frégates* (*J. O.*, 23 octobre, p. 6450).

Circulaire du ministre de la marine du 26 octobre 1903, relative à la *comptabilité du matériel de la flotte* (*J. O.*, 27 octobre, p. 6510).

Application des prix réels aux matières consommables et non consommables.

Décret du 21 octobre 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant l'article 8 du décret du 25 décembre 1897 relatif à l'organisation du personnel des *gardes stagiaires de l'artillerie coloniale* (*J. O.*, 4 novembre, p. 6695).

Décret du 23 octobre 1903, admettant aux fonctions d'examinateur adjoint des *écoles d'hydrographie* les professeurs d'hydrographie de première classe ayant 5 ans de grade (*J. O.*, 6 novembre, p. 6727).

Rapports adressés au ministre de la guerre par le président de la commission d'étude des revendications du *personnel civil des établissements militaires* (*J. O.*, 7 novembre, p. 6745).

Le premier rapport est relatif à la demande tendant à la réduction de la journée à huit heures. L'autre concerne la titularisation et la classification des employés civils.

Circulaire du 8 novembre 1903, du ministre de la guerre, relative aux divers *modes de travail* employés dans les établissements constructeurs du service de l'artillerie, ainsi qu'aux *règles de salaires* à appliquer pour le travail au devis (*J. O.*, 9 novembre, p. 6784).

Décret du 8 novembre 1903 (rapport du ministre de la guerre) modifiant le décret du 29 octobre 1898 réorganisant l'*école d'application du service de santé* (*J. O.*, 18 novembre, p. 6978).

Circulaire du 9 novembre 1903, du ministre de la marine, relative au matériel des *navires de guerre* (*J. O.*, 10 novembre, p. 6799).

Décret du 10 novembre 1903 (rapport du ministre de l'intérieur) relatif à l'organisation des corps de *sapeurs-pompiers* (*J. O.*, 13 novembre, p. 6866).

L'une des idées essentielles du décret est de donner aux représentants de l'Etat une plus grande autorité dans le recrutement des sapeurs-pompiers. Le décret forme une véritable codification des dispositions relatives aux sapeurs-pompiers et s'occupe successivement du recrutement et de l'organisation, du règlement de service, du commandement, de la discipline, des dépenses, des secours et pensions, des honneurs et récompenses.

Rapport adressé au ministre de la guerre par l'académie de médecine au sujet de l'*alimentation des garnisons en eau potable* (*J. O.*, 15 novembre, p. 6921).

Décret du 19 novembre 1903 (rapport du ministre de la marine) modifiant les décrets sur le service à bord des *bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 22 novembre, p. 7060).

Circulaire du 21 novembre 1903 du ministre de la marine, relative aux heures de visite médicale dans les *hôpitaux maritimes* (*J. O.*, 22 novembre, p. 7061).

Arrêté du 19 novembre 1903, du ministre de la marine, modifiant le règlement ministériel du 17 avril 1902 concernant l'armement, les essais, l'entretien et la conservation des *bâtiments de la marine* nationale autres que les contre-torpilleurs et ceux faisant partie des défenses mobiles (*J. O.*, 28 novembre, p. 7170).

Instruction du ministre de la guerre en date du 21 novembre 1903 relative aux *appels périodiques en temps de paix* des hommes des différentes catégories de réserves (*J. O.*, 29 novembre, p. 7196).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 10 septembre 1903 portant organisation des *écoles nationales vétérinaires* (*J. O.*, 7 novembre, p. 6742).

Les sept titres et 34 articles du décret se rapportent à l'institution des écoles vétérinaires, au mode et conditions d'admission des élèves, à l'enseignement, au personnel, aux novices des écoles vétérinaires, à la discipline.

Décret du 10 novembre 1903 (rapport du ministre de l'instruction publique), réorganisant l'*école normale supérieure* (*J. O.*, 11 novembre, p. 6814).

Décret supprimant l'autonomie de l'Ecole normale supérieure qui est réunie à l'Université de Paris tout en ayant un budget propre et la personnalité civile. L'Ecole normale devient l'institut pédagogique de l'Université de Paris. Le nombre des élèves ne peut être inférieur au chiffre moyen des agrégés reçus au concours pendant les cinq années précédentes. Il y a des externes et des pensionnaires. Le personnel enseignant n'est plus distinct de celui de l'Université de Paris.

Arrêté du 21 novembre 1903 du ministre de l'instruction publique concernant la titularisation des *gens de service des lycées* (*J. O.*, 24 novembre, p. 7089).

CULTES

Décret du 26 octobre 1903 (rapport du ministre de l'intérieur) relatif au retrait d'autorisations qui avaient été accordées à divers *établissements congréganistes* actuellement disparus (*J. O.*, 29 octobre, p. 6550).

Le retrait a pour but principal de prévenir la réouverture de ces établissements toujours possible tant que le titre conféré par un décret n'a pas été supprimé.

Décret et **arrêté** du 10 novembre 1903 (rapport du ministre de la marine) relatifs à la *laïcisation* et à l'organisation des services dans les *hôpitaux de la marine* (*J. O.*, 11 novembre, p. 6818).

Décret précédé d'un long rapport du ministre de la marine supprimant dans les hôpitaux de la marine le service des sœurs hospitalières.

Décrets du 20 novembre rapportant des décrets antérieurs (27 janvier 1896, 20 février 1874, 26 décembre 1857) relatifs aux *congrégations* de la mission de Saint-Lazare, du Saint-Esprit et du Sacré-Cœur de Marie (*J. O.*, 22 novembre, p. 7042).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Arrêté du ministre du commerce du 27 novembre, maintenant, pour 1904, les *primes* prévues par le décret du 28 février 1899 et l'arrêté du 29 mars 1899 et fixées par l'arrête du 30 mars 1899, relatifs aux *Sociétés d'assurances contre les accidents du travail* (*J. O.*, 30 novembre, p. 7209).

Arrêté du ministre du commerce du 27 novembre 1903, maintenant, pour 1904, le barème fixé par l'arrêté du 30 mars 1899 pour la vérification des *réserves mathématiques des sociétés d'assurances contre les accidents du travail* (*J. O.*, 30 novembre, p. 7209).

Arrêté du ministre du commerce du 29 novembre 1903, fixant la liste des *sociétés d'assurances admises à pratiquer les assurances contre les accidents du travail* (*J. O.*, 30 novembre, p. 7209).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 19 septembre 1903 fixant au 1er janvier 1904 la suppression de onze catégories de bons de poste de sommes fixes et la mise en circulation d'un *type unique de six bons de poste* (*J. O.*, 20 novembre, p. 7016).

Arrêté du 18 novembre 1903 du ministre du commerce, des postes et télégraphes fixant la réglementation applicable, dans le service intérieur (France, Algérie, Tunisie) à l'envoi des *cartes postales illustrées*, et autorisant la création d'une carte postale illustrée d'un type nouveau (*J. O.*, 20 novembre, p. 7016).

Colonies anglaises. — Décret du 5 octobre 1903 portant admission des *colis postaux* de valeur déclarée dans les échanges avec les colonies anglaises de Queensland, d'Australie occidentale, de Nouvelle-Guinée et d'Afrique centrale (*J. O*, 8 octobre, p. 6186).

Colonies portugaises. — Décret du 12 octobre 1904 relatif à l'échange des mandats de poste entre la France, l'Algérie et les bureaux français à l'Etranger et les — (*J. O.*, 27 octobre, p. 6509).

Décret du 20 novembre 1903 autorisant, à partir du 1er décembre 1903, l'*échange des lettres* et des boîtes de valeur déclarée avec les — (*J. O.*, 26 novembre, p. 7131).

Chypre. — Notification au gouvernement de la République française de l'accession du gouvernement britannique, au nom de l'administration de l'île de —, à l'arrangement de Washington du 15 juin 1897 relatif à l'échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée (*J. O.*, 8 novembre, p. 6761).

Monténégro. — Décret du 16 novembre 1903 autorisant, à partir du 1er décembre 1903, l'*échange des lettres* et des boîtes de valeur déclarée entre la France, l'Algérie, les colonies, les bureaux de poste français à l'étranger et le — (*J. O.*, 19 novembre, p. 6995).

Nouvelle-Calédonie, Madagascar. — Décret du 5 octobre 1903, portant extension du trafic des *colis postaux* de 5 à 10 kgr. et de valeur déclarée, aux relations avec les colonies de la — et de — et dépendances (*J. O.*, 8 octobre, p. 6186).

Perse, Honduras Britannique. — Notifications au gouvernement de la République française des adhésions du gouvernement persan et de la colonie anglaise du Honduras britannique à la convention internationale et à l'arrangement conclus à Washington, le 15 juin 1897, relatifs à l'*échange des colis postaux* et des lettres et des boîtes avec valeur déclarée (*J. O.*, 7 novembre, p. 6741).

Timor. — Décret du 29 septembre 1903 portant extension du service des *colis postaux* aux relations avec la colonie portugaise de — (*J. O.*, 8 octobre, p. 6185).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 11 octobre au parc d'artillerie des Gravanches, près Clermont-Ferrand, par M. *Emile Combes*, président du Conseil, à l'inauguration de la statue de Vercingétorix (*J. O.*, 13 octobre, p. 6299).

Déclarations sur la politique du cabinet, sur le majorité qui le soutient, sur les lois que le cabinet demandera aux Chambres de voter.

Discours de M. Combes, président du conseil des ministres, au banquet offert aux *parlementaires anglais* par le groupe de l'arbitrage international (*J. O*, 28 novembre, p. 7175).

Discours prononcé par M. Léon Bourgeois, président de la Commission permanente de la *préservation de la tuberculose* à la séance d'ouverture (*J. O.*, 5 novembre, p. 6709).

Discours prononcé par M. Trouillot, ministre du commerce, à l'ouverture de la 2e session du *Conseil supérieur du travail* (*J. O.*, 10 novembre, p. 6800).

Discours prononcés à la séance publique annuelle de l'*Académie des inscriptions et belles lettres* (*J. O.*, 15 novembre, p. 6925).

Détails intéressants, dans la notice de M. Wallon sur Quatremère de Quincy, sur les assemblées de la Révolution, et dans celle de M. Croiset sur la morale et la cité dans les poésies de Solon, sur les idées politiques et économiques du peuple grec.

Discours prononcés à la séance publique des cinq académies (*J. O.*, 27 octobre, p. 6517 ; 28 octobre, p. 6538).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(Octobre-Novembre 1903)

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Arbitrage. — Projet de loi, relatif à l'extension des privilèges et immunités diplomatiques aux membres d'un tribunal d' — (*J. O.*, 7 novembre, p. 1321).

Budget général. — Projet de loi fixant le — de l'exercice 1904 (*J. O.*, 30 octobre, p. 2399).

Employés de commerce. — Proposition de loi de M. Cordelet ayant pour objet de faire rentrer les — dans le droit commun, au point de vue de la juridiction (*J. O.*, 27 novembre, p. 1435; 23 octobre, p. 1277).

Enseignement. — Proposition de loi de M. Béraud tendant à l'abrogation du chapitre Ier du titre III de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement; projet de loi sur l'enseignement secondaire libre. Première délibération (*J. O.*, 6 novembre, p. 1304; 7 novembre, p. 1321; 12 novembre, p. 1356; 10 novembre, p. 1380; 25 novembre, p. 1409) (adoption).

Garantie. — Projet de loi concernant la réforme de la législation sur la — Renvoi (*J. O.*, 23 octobre, p. 1278).

Jury criminel. — Proposition de loi de M. Victor Leydet sur l'organisation du —. Prise en considération (*J. O.*, 23 octobre, p. 1277).

Médaille commémorative de Chine. — Proposition de loi de M. Forgemol de Bostquénard, tendant à modifier l'art. 1er de la loi du 15 avril 1902 portant création d'une —. Ajournement (*J. O.*, 23 octobre, p. 1277).

Offices ministériels. — Proposition de loi de M. Clémenceau sur l'abolition de la vénalité des — Renvoi (*J. O.*, 23 octobre, p. 1277).

Prud'hommes. — Proposition de loi concernant les conseils de — (*J. O.*, 27 octobre, p. 1279; 29 octobre, p. 1289; 30 octobre, p. 1289; 27 novembre, p. 1429).

Questions et interpellations; projets de résolution

Vérification de pouvoirs. — Projet de résolution de M. Gourju modifiant l'art. 9 du règlement relatif à la vérification des pouvoirs (*J. O.*, 23 octobre, p. 1277).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Accidents du travail. — Proposition de loi de M. Mirman, ayant pour objet d'étendre à toutes les exploitations commerciales les dispositions de la loi du 9 avril 1898 sur les — Ajournement (*J. O.*, 7 novembre, p. 2530; adoption: 25 novembre, p. 2872.

Actions de priorité. — Proposition de loi modifiant la loi du 9 juillet 1902 relative aux — Adoption (*J. O.*, 14 novembre, p. 2671).

Budget des affaires étrangères (*J. O.*, 20 novembre, p. 2793 ; 21 novembre, p. 2803 ; 24 novembre, p. 2827 ; 25 novembre, p. 2852).

Budget du ministère de l'agriculture (*J. O.*, 10 novembre, p. 2574 ; 11 novembre, p. 2595 ; 12 novembre, p. 2626).

Budget des colonies (*J. O.*, 17 novembre, p. 2714 ; 18 novembre, p. 2726).

Budget du ministère du commerce et de l'industrie (*J. O.*, 6 novembre, p. 2515).

Budget des cultes (*J. O.*, 5 novembre, p. 2479).

Budget de la guerre (*J. O.*, 12 novembre, p. 2636 ; 13 novembre, p. 2647 ; 14 novembre, p. 2680 ; 17 novembre, p. 2700).

Budget de l'Imprimerie nationale (*J. O.*, 6 novembre, p. 2512).

Budget de l'Instruction publique (*J. O.*, 27 novembre, p. 2918 ; 28 novembre, p. 2939, 2955 ; 29 novembre, p. 2971).

Budget du ministère de l'intérieur (*J. O.*, 31 octobre, p. 2422 ; 5 novembre, p. 2475).

Budget de la justice (*J. O.*, 5 novembre, p. 2490 ; 6 novembre, p. 2502).

Budget de la Légion d'honneur (*J. O.*, 6 novembre, p. 2511).

Budget des postes et télégraphes (*J. O.*, 25 novembre, p. 2865 ; 26 novembre, p. 2878 ; 27 novembre, p. 2899, 2914).

Budget du ministère des travaux publics (*J. O.*, 18 novembre, p. 2739 ; 19 novembre, p. 2749 ; 20 novembre, p. 2778).

Enfants naturels. — Proposition de loi de M. Raoul Péret, tendant à ajouter un alinéa à l'article 57 du Code civil, en ce qui concerne les actes de naissance des — (*J. O.*, 11 novembre, p. 2595).

Sociétés de secours mutuels. — Projet de loi tendant à modifier la loi du 1er avril 1898 sur les — (*J. O.*, 7 novembre, p. 2530).

Sous-officiers. — Projet de loi modifiant la composition des conseils de régiment appelés à statuer sur les demandes de rengagement des sous-officiers (*J. O.*, 25 novembre, p. 2851).

Sursis. — Propositions de loi de MM. de Grandmaison et Lasies modifiant la loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines (*J. O.*, 14 novembre, p. 2672).

Questions et interpellations

Affaire Humbert. — Projet de résolution de M. G. Berry tendant à la nomination d'une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la lumière sur les complicités politiques dans l' — (*J. O.*, 14 novembre, p. 2672 ; 17 novembre, p. 2720).

Armentières. — Interpellation de M. Jaurès sur la situation créée à — par le refus qu'opposent les patrons à la proposition d'arbitrage faite par le préfet et acceptée par les ouvriers (*J. O.*, 8 novembre, p. 2553).

Avoués. — Interpellations de MM. Charles Bos, Bugat et Lepelletier sur le nouveau tarif des avoués (*J. O.*, 7 novembre, p. 2530).

Bouilleurs de cru. — Interpellations de MM. Cunéo d'Ornano, Lasies, Chapuis, P. Coutant, Lannes de Montebello, etc., etc. (*J. O.*, 27 octobre, p. 2350 ; 28 octobre, p. 2373).

Bourse du travail. — Interpellations de MM. Lasies, Vaillant, Bagnol, Berry, Coutant sur les événements survenus à la — (*J.O.*, 31 octobre, p. 2413).

Chasse au faisan. — Question adressée par M. Berteaux au ministre de l'agriculture sur la date de l'ouverture de la — (*J. O.*, 12 novembre, p. 2623).

Faux. — Question de M. Lasies au ministre de l'intérieur au sujet d'un — dont il a été victime (*J, O.*, 12 novembre, p. 2626).

Laïcisation. — Projet de résolution de M. Dejeante invitant le ministre de l'intérieur à laïciser tous les services de son ministère (*J. O.*, 5 novembre, p. 2473).

Politique générale. — Discussions des interpellations de MM. Gauthier de Clagny, de Baudry d'Asson, sur la — (*J. O.*, 23 octobre, p. 2321).

Poursuites contre un député. — Projet ds résolution de MM. Lamendin et G. Berry invitant la Chambre à requérir la suspension de toute poursuite commencée contre des députés avant l'ouverture de la session (*J. O.*, 29 octobre, p. 2397).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit public

J. Barthélemy. — L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. in-8. 323 p., Paris, 1904, Giard et Brière, 7 fr.

L'ouvrage de M. J. Barthélemy, couronné par la Faculté de droit de Paris (Prix Rossi 1903), vient combler une lacune de notre littérature politique. C'est sous la Restauration que s'est fondé dans notre pays le gouvernement de cabinet ou gouvernement parlementaire. Il est essentiel même pour étudier son fonctionnement aujourd'hui, de connaître ses débuts. C'est l'étude qu'a faite M. Barthélemy dans un livre des plus intéressants où il fait preuve des qualités d'historien et de jurisconsulte, si indispensables pour l'étude des questions qui font l'objet de son livre.

J. Hitier. — La doctrine de l'absolutisme, in-8, 228 p. Paris, 1903, A. Rousseau.

La publication de M. Hitier est la mise en œuvre de matériaux réunis et utilisés dans un enseignement de doctorat, le cours d'histoire du droit public, que suivent les candidats au doctorat ès sciences politiques et économiques. M. Hitier a étudié dans cette forte brochure la doctrine de l'absolutisme royal sous Louis XIV. Son livre est avec celui de M. Nourrisson *la Politique de Bossuet*, une contribution des plus intéressantes à l'étude d'une doctrine politique qui a joué dans les faits un rôle des plus considérables.

G. Cahen. — La loi et le règlement. in-8, Paris, 1903, A. Rousseau, 431 p.

Une des études les plus profondes qui aient été publiées sur l'une des parties fondamentales du droit public. L'auteur ne borne pas ses recherches au droit français, c'est une théorie générale qu'il a construite et qui, dépassant le cadre d'une dissertation purement juridique, soulève les problèmes politiques les plus graves.

Théorie générale du droit

H. Capitant. — Introduction a l'étude du droit civil. Notions générales. 2e édit. in-8, XXIV-397 p. Paris 1904, A. Pedone, 7 fr. 50.

L'Introduction à l'étude du droit civil de M. H. Capitant, est à sa place dans le bulletin bibliographique d'une Revue du droit public, par les théories générales qu'il renferme et dont certaines ressortissent encore plus au droit public qu'au droit privé. La théorie générale des lois (droit en général, confection, promulgation, non rétroactivité, abrogation, interprétation des lois), la théorie des personnes juridiques, sont au moins communes aux deux disciplines. M. Capitant doit être loué d'avoir, un des premiers dans notre pays, consacré ses efforts à l'exposition de ces théories où le jurisconsulte peut vraiment donner la mesure de son savoir et de son sens juridique.

Législation économique

C. Piques. — Les carrières administratives dans les colonies françaises et les pays de protectorat, in-8°, 802 p., Corbeil, Crété, 7 fr. 50.

Ce livre, dû à un fonctionnaire du ministère de l'intérieur, est un recueil méthodique de documents officiels épars, très nombreux et dès lors difficiles à rassembler et à consulter. C'est une œuvre de patience et de conscience appelée à rendre les plus grands services et qu'on ne saurait trop recommander à tous ceux qui ont à faire choix d'une carrière administrative.

R. Jay. — La protection légale des travailleurs ; in-18, 238 p. Paris, 1904. Larose, 3 fr. 50.

M. R. Jay, apôtre infatigable des revendications ouvrières, étudie successivement dans ce petit livre si la protection légale des travailleurs est nécessaire, ce qu'elle est en France, ses rapports avec les intérêts de l'industrie et avec l'organisation professionnelle.

Législation coloniale

A. Girault. — Principes de colonisation et de législation coloniale Seconde édition, Tome I, in-12, XVI-789 p., Paris, 1904, Larose, 7 fr.

Ce n'est pas une nouvelle édition mais un nouveau livre que M. Girault offre au public. Le premier volume renferme tout ce qui concerne l'histoire, ainsi que les matières administratives et juridiques (gouvernement et administration des colonies, droit privé et pénal, organisation judiciaire, organisation militaire, droits politiques, régime financier).

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE VINGTIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

	Pages
ARTUR. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions (9e article)	415-502
DALLA-VOLTA. — Le pouvoir fiscal des communes	268-292
GIURA. — Le scrutin de liste graduelle	382-408
JACQUELIN. — L'évolution de la procédure administrative (2e article)	5-22
KAZANSKY. — Théorie conventionnelle du droit des gens	245-268
Dr LEREBOULLET. — La profession médicale	293-298
LÉVY-ULLMANN. — La question politique des trusts	193-244
MULLER. — Le système électoral de l'avenir : la représentation régionale	409-414
PILOTY. — La révision de l'assurance-invalidité et de l'assurance-accidents en Allemagne	23-48
TCHERNOFF. — Montesquieu et J.-J. Rousseau (2e article)	49-97

II. — CHRONIQUES

Chronique administrative (REISSER)	299-309
Chronique coloniale (GIRAULT)	503-527
Chronique internationale (DE LAPRADELLE)	98-123
Chroniques politiques :	
— Danemark (HOLSOE)	528-540
— Espagne (POSADA)	124-143
— Italie (ZANICHELLI)	310-338

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

BOUVIER. — La méthode mathématique en économie politique (DESLANDRES)	358-368
DESCAMPS. — La neutralité de la Belgique (MRIGNHAC)	144-148
KORKOUNOV. — Cours de théorie générale du droit (LARNAUDE)	148-154
LAMEIRE. — 1° Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit ; 2° Les occupations militaires en Italie pendant les guerres de Louis XIV (DE LAPRADELLE)	541-547
POLIER et DE MARANS. — Esquisse d'une théorie des Etats composés (MESTRE)	155-158
THOMAS. — Correspondance inédite de La Fayette (DONIOL)	357-358
VAREILLES-SOMMIÈRES (DE). — Les personnes morales (MICHOUD)	339-357

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES

Périodiques américains

— The Annals of the american Academy of political and social science ; Political science quarterly 363-367

Périodiques anglais

— The economic Review 548-553

Périodiques français

— Revue des Deux-Mondes. 158-168

Périodiques suisses

— Politisches Jahrbuch, Statistiches Jahrbuch, Bibliothèque universelle et Revue suisse, Revue historique vaudoise 168-172

V. — VARIÉTÉS

La conciliation et l'arbitrage obligatoire en Nouvelle-Zélande : Le ministère du commerce et du travail aux Etats-Unis ; Un institut officiel des réformes sociales ; Concours de l'Académie des sciences morales et politiques (*suite*). 172-179
Concours d'agrégation des Facultés de droit 554-556
La législation aux Etats-Unis en 1902, par M. HUBERICH. . . . 368-375

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière 181,377,558
Assistance publique et institutions de prévoyance 186,562
Commerce et législation commerciale. Navigation 180,376,556
Cultes. 561
Discours officiels 188,382,563
Droit administratif général. 183,377,559
Droit criminel et régime pénitentiaire 181,377,556
Industrie et législation ouvrière. Questions ouvrières 185,381,556
Instruction publique et beaux-arts. 180,381,561
Législation civile 184,380
Législation et organisation financières. — Régime financier. — Régime monétaire 184,380
Législation et organisation militaires 182,378,558
Législation extra-continentale (Algérie, colonies, protectorats) . . 182,378 556
Organisation constitutionnelle et parlementaire. — Questions politiques 187,382,557
Postes et télégraphes 181,382,562

Procédure civile. — Organisation judiciaire. — Auxiliaires de la justice. 181,377,558
Questions diverses. 188
Relations internationales 180,376,556
Santé publique. 187,382
Travaux publics et voies de communication 382

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat.

Interpellations, questions, résolutions 189,564
Projets et propositions de lois. 188,564

Chambre des députés.

Interpellations, questions, résolutions 191,565
Projets et propositions de lois. 190,564

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

BARTHÉLEMY. — L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X 567
BAUER. — Les classes sociales 192
BEROLZLEIMER. — Rechtsphilosophische Studien 192
CAHEN. — La loi et le règlement 567
CAPITANT. — Introduction à l'étude du droit civil 567
GIRAULT. — Principes de colonisation et de législation coloniale . 568
HITIER. — La doctrine de l'absolutisme 567
JAY. — La protection légale des travailleurs. 568
MACEDNOS. — Μακεδονικη χρισις. — Α' Κομίταταί καὶ δυναμιες. — Β' Μεταρρύθμισις, Μακεδονια και Ελλας 383
CHARLES et RAYMOND PETY DE THOZÉE. — Théories sur la colonisation au XIXe siècle et rôle de l'Etat dans le développement des colonies. 383
PIC. — Traité élémentaire de législation industrielle 191
PIQUES. — Les carrières administratives dans les colonies françaises et les pays de protectorat 568
SMART. — La répartition du revenu social 191
SOUCHON. — Les cartells de l'agriculture en Allemagne 383

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU VINGTIÈME VOLUME

ADMINISTRATION MUNICIPALE (Etats-Unis), pp. 365, 371.

ADMINISTRATION INTERNATIONALE, p. 260.

AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE, p. 507.

ALLEMAGNE, p. 23.

ANGLETERRE (Taxes locales), p. 287.

ANNUAIRE STATISTIQUE SUISSE, p. 170.

ANNULATION DES ACTES ADMINISTRATIFS, p. 421.

ANTITRUST LAW, p. 214.

ARMÉE ALLEMANDE, p. 162.

ARMÉE COLONIALE, p. 510.

ASSOCIATIONS DE DROIT PUBLIC, p. 349.

ASSURANCE DES GENS DE MER, p. 40.

ASSURANCE. INVALIDITÉ ET ACCIDENTS, pp. 23 et s.

ASSURANCE OFFICIELLE D'EMPIRE, p. 35.

ASSURANCE OUVRIÈRE EN DANEMARK, p. 540.

ASSURANCE PAR ORGANES AUTONOMES, p. 35.

ASSURANCE PRIVÉE, p. 35.

AUTOMOBILES (Réglementation des) EN DANEMARK, p. 540.

AUTRICHE, p. 291.

BALANCE DES POUVOIRS, pp. 71, 73.

BELGIQUE, p. 390.

BIENS INTERNATIONAUX, p. 257.

BODIN, p. 87.

BONAPARTE (Les) EN SUISSE, p. 171.

BORDA (De), p. 395.

BOUTMY, p. 94.

BUDGET DES COLONIES, p. 594.

BUREAUX DE PENSIONS, p. 38.

CAPITULATIONS MILITAIRES EN SUISSE, p. 169.

CARTELS DE L'AGRICULTURE EN ALLEMAGNE, p. 384.

CATALANISME, p. 138.

CESSION DU DROIT A LA PENSION, p. 27.

CHRONIQUE INTERNATIONALE, pp. 98 et s.

CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE, p. 388.

CLASSES SOCIALES, p. 192.

COALITIONS, p. 161.

CODE DE PROCÉDURE, pp. 6 sq., 12.

COLONISATION AU XIXe SIÈCLE, p. 384.

COLONISATION LIBRE.

COLONISATION PÉNALE, p. 513.

COLONS DE L'ALGÉRIE, p. 163.

COMITAS GENTIUM, p. 251.

COMMUNAUTÉ DES NATIONS, p. 248.

COMMUNES (Pouvoir fiscal des), pp. 269 s.

CONCILIATION ET ARBITRAGE, p. 173.

CONDORCET, p. 397.

CONFLIT D'ATTRIBUTIONS, p. 19.

CONFUSION DES FONCTIONS, p. 497.

CONGRÉGATIONS, p. 171.

CONCOURS D'AGRÉGATION DES FACULTÉS DE DROIT, pp. 554 s.

CONGRÈS HISPANO-AMÉRICAIN, p. 140.

CONQUÊTE DANS L'ANCIEN DROIT, pp. 541 s.

CONSEIL D'ÉTAT A L'ORIGINE, p. 495.

CONSEILS GÉNÉRAUX AUX COLONIES, p. 509.

CONSENSUS GENTIUM, p. 250.

CONSTITUTIONS (Etats-Unis), p. 368 s.

CONTRAT D'ASSOCIATION, p. 339.

CONTRAT DE TRAVAIL (Projet de loi sur le) [Italie], pp. 328, 332.

CONTRAT SOCIAL, pp. 49, 52, 55.

COOPÉRATION AGRICOLE EN DANEMARK, p. 550.

COOPÉRATION EN ITALIE, p. 548.

COOPÉRATION ET HABITATION, p. 550.

COOPÉRATION (La) ET LES PAUVRES p. 551.

COOPÉRATION ET MORALITÉ COMMERCIALE, p. 553.

COUTUME INTERNATIONALE, p. 267.

DANEMARK, pp. 528 s.
DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME, p. 94.
DÉLAIS (Théorie des), p. 7.
DÉONTOLOGIE MÉDICALE, p. 293.
DÉTOURNEMENT DE POUVOIRS, p. 455.
DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR, p. 423.
DIMES (Rachat des) EN DANEMARK, p. 533.
DIRECTOIRES DE DÉPARTEMENT, p. 417.
DIVORCE (Italie), p. 323.
DOTATIONS, p. 271.
DROIT, p. 251.
DROIT CRIMINEL, p. 374.
DROIT DES GENS, pp. 245 s.
DROIT DES GENS PUBLIC, p. 253.
DROITS FONDAMENTAUX DES ETATS, p. 254.
DROIT INTERNATIONAL, pp. 245, 250.
DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, p. 262.
DROIT NATIONAL EXTERNE, pp. 252, 263.
DROIT VIOLÉ, pp. 422 s., 431.
EDUCATION DU ROI EN ESPAGNE, p. 129.
EGLISE NATIONALE, p. 165.
EGLISES UNIVERSELLES, p. 257.
ELECTIONS EN DANEMARK, p. 538.
ELECTIONS EN ESPAGNE, p. 135.
ELIGIBILITÉ, p. 387.
EMPLOYÉS DES CHEMINS DE FER EN ITALIE, pp. 315 s.
EMPRUNT ESPAGNOL, p. 124.
ENSEIGNEMENT DANS LES COLONIES FRANÇAISES, p. 512.
ENTENTE FRANCO-ITALIENNE, p. 319.
ESPAGNE, pp. 124 et s.
ESPAGNE ET AMÉRIQUE LATINE, p. 165.
ETAT DE NATURE, p. 49.
ETAT ORGANISME, p. 58.
ETATS COMPOSÉS, p. 155.
ETHIOPIE, p. 159.
ETRANGERS, p. 25.
EXCÈS DE POUVOIR, p. 419.
EXCÈS DE POUVOIR DEVANT LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES, p. 477.
FABRIQUES, pp. 299 s.
FINANCES (Etats-Unis), p. 372.
GOOCH, p. 90.
GOUVERNEMENT, pp. 55, 61.
GOUVERNEMENT DES CONSEILS (XVIII• siècle), p. 72.
GOUVERNEMENTS GÉNÉRAUX AUX COLONIES, p. 503.
GOUVERNEMENT MIXTE, pp. 61 s.
GRÈVES EN ITALIE, p. 313.
GUERRES DE LOUIS XIV, p. 545.
HELVÉTIQUE (L'), p. 168.
HOBBES, p. 52.
HOLLANDE, p. 291.
HUBERT LANGUET, p. 89.
IMPOTS EN DANEMARK, p. 528.
IMPOTS INDIRECTS, p. 285.
IMPOTS LOCAUX, p. 270.
IMPOTS RÉELS, p. 287.
INCAPACITÉ PERMANENTE DE TRAVAIL, p. 29.
INDEMNITÉS CHINOISES, p. 107.
INITIATIVE, p. 365.
INSURRECTION DES BOXEURS, p. 99.
INTÉRÊT LÉSÉ, p. 421.
INTERVENTION DE L'ETAT, p. 659.
ITALIE, pp. 310 s.
JELLINEK, p. 94.
JOURNALISTES (Contrat de travail des), p. 332.
JURISPRUDENCE DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES, p. 475.
KORKOUNOV, pp. 148 s.
LA FAYETTE, p. 357.
LA HARPE, p. 171.
LARNAUDE, p. 154.
LÉGISLATION AUX ETATS-UNIS EN 1902, pp. 368 s.
LÉGISTES, p. 209.
LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, p. 466.
LIMITES QUANTITATIVES DE L'IMPOT, p. 273.
LOCKE, p. 51.
LOI, p. 60.
LOIS ECCLÉSIASTIQUES EN DANEMARK, p. 534.
LÉGISLATION INDUSTRIELLE, p. 192.
LIBRE-ÉCHANGE, p. 551.
MACÉDOINE (Question de la), p. 384.
MACHIAVEL, p. 408.
MAISONS POPULAIRES, p. 326.
MANDCHOURIE, p. 110.
MARIAGE DE LA PRINCESSE DES ASTURIES, p. 129.
MARNIX DE SAINTE-ALDEGONDE, p. 93.

MINISTÈRE DU COMMERCE ET DU TRAVAIL (Etats-Unis), pp. 178, 221.
MUNICIPALISATION DES SERVICES PUBLICS, p. 334.
MÉTHODE ÉLECTORALE, p. 389.
MÉTHODE MATHÉMATIQUE, p. 358.
MILTON, p. 88.
MONTESQUIEU ET J.-J. ROUSSEAU, pp. 49 s.
MOUVEMENT COMMERCIAL DANS LES COLONIES FRANÇAISES, p. 519.
NEUTRALITÉ DE LA BELGIQUE, p. 144.
NEW-JERSEY, p. 213.
NOTE FRANCO-RUSSE, p. 114.
NOUVELLE-ZÉLANDE, p. 173.
NULLITÉS (Théorie des), p. 8.
OBJET DE L'ASSURANCE, p. 28.
OBLIGATION DE L'ASSURANCE, p. 24.
OCCUPATIONS MILITAIRES EN ITALIE, p. 541.
OCCUPIER, p. 287.
OCHS (Pierre), p. 172.
OPPOSITION, p. 7.
ORGANES DU DROIT INTERNATIONAL, p. 258.
ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN FRANCE, p. 412.
ORGANISATION DE L'ASSURANCE, p. 35.
OWNER, p. 287.
PARTAGE DES BÉNÉFICES, p. 548.
PARTI SOCIALISTE EN ITALIE, p. 311.
PERCEPTEUR COMPTABLE DE DENIERS FABRICIENS, pp. 299 s.
PÉREMPTION D'INSTANCE, p. 13.
PEREZ GALDOS, p. 130.
PERSONNES MORALES, pp. 339 s.
PIERPONT MORGAN, p. 217.
PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE EN DANEMARK, p. 539.
PROVINCE, p. 413.
POUVOIR EXÉCUTIF AUX ETATS-UNIS, p. 164.
POUVOIR FISCAL DES COMMUNES, pp. 268 s.
PROCÉDURE ADMINISTRATIVE, p. 5.
PROCÉDURE INTERÉTATIQUE, p. 261.
PROFESSION MÉDICALE (Réglementation), p. 293.
PROTECTIONNISME.
PRUSSE, pp. 282, 290.
QUESTION D'EXTRÊME-ORIENT, pp. 98 et s.
QUESTION MÉRIDIONALE EN ITALIE, pp. 320 s, 333.
QUESTION MONÉTAIRE EN INDO-CHINE, p. 518.
QUESTION POLITIQUE DES TRUSTS, pp. 103 et s.
RECHERCHE DE LA PATERNITÉ (Italie), p. 325.
RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIRS, pp. 415 et s.
RÉFÉRÉ, p. 14.
REFERENDUM, pp. 331, 365, 371.
RÉFORME JUDICIAIRE (Afrique Occidentale française), p. 508.
RÉFORME JUDICIAIRE (Italie), pp. 337-338.
RÉFORME SCOLAIRE EN DANEMARK, p. 535.
RÉFORMES SOCIALES (Un institut officiel de), p. 178.
RÉFORME SOCIALE EN ITALIE, p. 313.
RÉGIME DE L'INDIGÉNAT (Colonies françaises), p. 509.
RÉGIME DES TERRES AUX COLONIES, p. 516.
RÉGIME DOUANIER DANS LES COLONIES FRANÇAISES, p. 519.
RÈGLEMENT DE L'ASSURANCE, p. 29.
RÈGLES QUALITATIVES DE L'IMPOT, p. 275.
RENVOI DE TRIBUNAL A TRIBUNAL, p. 11.
RÉPARTITION DU REVENU NATIONAL, p. 192.
REPRÉSENTATION RÉGIONALE, pp. 409 s.
RÉVOLUTION, p. 236.
RÉPUBLIQUE AUSTRALIENNE, p. 364.
ROCKEFELDER, p. 228.
« SAISONARBEITER », p. 25.
SCHAFFLE, p. 385.
SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT, p. 409.
SCRUTIN DE LISTE GRADUELLE, pp. 382 s.
SÉPARATION DES POUVOIRS, pp. 53, 61, 67 s.
SÉPARATION DES POUVOIRS ET SÉPARATION DES FONCTIONS, pp. 415 s.
SETTLEMENTS, p. 115.
SILENCE DE LA LOI, p. 6.
SOCIALISME, p. 235.
SOCIÉTÉ, p. 53.
SOCIÉTÉS INTERNATIONALES, p. 256.
SOUVERAINETÉ, p. 54.
SUBVENTIONS, p. 271.

SUISSE, p. 277.
TARIFS DE CHEMINS DE FER, p. 210.
TAXES LOCALES ET TAXES D'ÉTAT, p. 278.
TEMPÉRANCE, p. 553.
THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT, pp. 148 s.
TRAITÉ ANGLO-JAPONAIS. p. 113.
TRAITÉ INTERNATIONAL, pp. 259, 266.
TRAITÉ RUSSO-CHINOIS, p. 111.
TRAVAIL (Etats-Unis), p. 373.
TRAVAIL DANS LES MINES, p. 167.
TRAVAIL DES NÈGRES, p. 363.
TRAVAILLEURS NON LIBRES, p. 27.
TRAVAUX PUBLICS DANS LES COLONIES FRANÇAISES, p. 523.
TRÉSORIER-COMPTABLE, pp. 299, 302 s.
TRÉSORIER-MARGUILLIER, p. 300.
TRIBUNAUX ARBITRAUX, p. 31.
TRIBUNAUX D'HONNEUR DES MÉDECINS, p. 293.
TRUSTS, pp. 193 s., 374.
UNIONS D'ETATS, p. 255.
UNITÉ DE COLLÈGE ÉLECTORAL, p. 411.
UNIVERSITÉ (Fonctions d'une) DANS UN CENTRE COMMERCIAL, p. 549.
VICE DE FORME, p. 441.
VIOLATION DE LA LOI ET DES DROITS ACQUIS, pp. 425, 445.
VOLONTÉ GÉNÉRALE, pp. 58, 386.
ZANARDELLI, pp. 310 s.
ZUG (Canton de), p. 395.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

CHEMINS DE FER D'ORLÉANS

Billets d'Aller et Retour de Famille

POUR les STATIONS THERMALES et HIVERNALES des PYRÉNÉES

ET DU GOLFE DE GASCOGNE

Arcachon, Biarritz, Dax, Pau, Salies-de-Béarn, etc.

TARIF SPÉCIAL **G. V. n° 106** (Orléans)

Des billets d'aller et retour de famille, de 1re, de 2e et de 3e classes, sont délivrés, toute l'année, à toutes les stations du réseau d'Orléans, pour :

Agde (le Grau), **Alet, Amélie-les-Bains, Arcachon. Argelès-Gazost, Argelès sur-Mer, Arles-sur-Tech** (la Preste), **Arreau-Cadéac** (Vielle-Aure), **Ax-les-Thermes, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères de-Luchon, Balaruc les-Bains, Banyuls-sur-Mer, Barbotan, Biarritz, Boulou-Perthus** (le), **Cambo-les-Bains, Capvern, Cauterets, Collioure, Couiza-Montazels** (Rennes-les-Bains), **Dax, Espéraza** (Campagne-les-Bains), **Gamarde, Grenade-sur-l'Adour** (Eugénie-les Bains), **Guéthary** (halte), **Gujan-Mestras, Hendaye, Labenne** (Capbreton), **Labouheyre** (Mimizan), **Laluque** (Préchacq-les-Bains), **Lamalou-les-Bains, Larunns-Eaux-Bonnes** (Eaux-Chaudes), **Leucate** (La Franqui), **Lourdes, Loures-Barbazan, Marignac Saint-Bert** (Lez, Val d'Aran), **Nouvelle** (la), **Oloron-Sainte-Marie** (Saint-Christau), **Pau, Pierrefitte-Nestalas** (Barèges, Luz, Saint-Sauveur), **Port-Vendres, Prades** (Molitg), **Quillan** (Ginoles, Carcanières, Escouloubre, Usson-les-Bains), **Saint-Flour** (Chaudesaigues), **Saint-Gaudens** (Encausse, Gantiès), **Saint-Girons** (Audinac, Aulus), **Saint-Jean-de-Luz, Saléchan** (Sainte-Marie, Siradan), **Salies-de-Béarn, Salies-du-Salat, Ussat-les-Bains** et **Villefranche-de-Conflent** (le Vernet, Thuès, les Escaldas, Graüs-de-Canaveilles).

Avec les réductions suivantes, calculées sur les prix du Tarif général d'après la distance parcourue, sous réserve que cette distance, aller et retour compris, sera d'au moins 300 kilomètres.

Pour une famille de	2	personnes.	20 %
—	3	—	25 %
—	4	—	30 %
—	5	—	35 %
—	6	— ou plus . .	40 %

Durée de la validité : 33 jours, non compris les jours de départ et d'arrivée.

VOYAGES DANS LES PYRÉNÉES

TARIF **G. V. n° 105** (Orléans)

La Compagnie d'Orléans délivre toute l'année des Billets d'excursions comportant les trois itinéraires ci-après, permettant de visiter le Centre de la France et les stations balnéaires des Pyrénées et du golfe de Gascogne.

1er Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Pierrefitte-Nestalas, Pau, Bayonne, Bordeaux, Paris.

2e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

3e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Dax, Bayonne, Pau, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

DURÉE DE VALIDITÉ : 30 JOURS (non compris le jour du départ).

Prix des billets : 1re classe : **163 fr. 50** ; — 2e classe : **122 fr. 50.**

La durée de validité de ces billets peut être prolongée d'une, deux ou trois périodes successives de 10 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 % des prix ci-dessus.

BILLETS POUR PARCOURS SUPPLÉMENTAIRES

NON COMPRIS DANS LES ITINÉRAIRES DES BILLETS DES VOYAGES CIRCULAIRES CI-DESSUS

Il est délivré de toute station des réseaux de l'Orléans et du Midi, pour une autre station de ces réseaux située sur l'itinéraire des billets d'excursions, ou inversement, des billets d'**Aller** et **Retour** de 1re et de 2e classe, avec réduction de 25 % en 1re classe et de 20 % en 2e classe sur le double du prix ordinaire des places.

Bagages non accompagnés. — Les sept grands réseaux de chemins de fer français ont mis à l'essai, depuis deux ans, un tarif permettant l'expédition, à titre de bagages, des objets non accompagnés qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Ces dispositions permettent aux voyageurs (touristes, bicyclistes, automobilistes, etc.) de se faire adresser à l'avance, dans les gares de leur itinéraire, ceux de leurs bagages dont ils n'ont pas jugé nécessaire de se faire accompagner.

La faveur avec laquelle cette innovation a été accueillie du public a engagé les Compagnies à maintenir ce tarif à titre définitif.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Billets d'aller et retour

Pour les stations thermales et hivernales des Pyrénées

Toutes les gares du Réseau de l'Etat délivrent, pendant toute l'année, des billets d'aller et retour, individuels ou de famille, à destination des gares du Réseau du Midi desservant les stations thermales ou hivernales des Pyrénées (Pau, Cauterets, Luchon, Biarritz, etc...).

Les billets individuels comportent sur les prix du tarif général une réduction de 25 0/0 en première classe et de 20 0/0 en deuxième et troisième classe.

Les billets de famille ne sont délivrés que pour un trajet total d'aller et retour égal ou supérieur à 300 kilomètres. La réduction qu'ils comportent, par rapport au tarif général, varie entre 20 0/0 pour deux personnes et 40 0/0 pour six personnes et plus.

Les enfants de 3 à 7 ans paient demi-place.

Les deux sortes de billets sont valables 33 jours ; ils peuvent, à deux reprises, être prolongés de 30 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 0/0 du prix initial du billet.

Les billets individuels et les billets de famille doivent être demandés : les premiers, 3 jours ; les seconds, 4 jours, avant la date du départ.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Relations directes entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires

via La Pallice-Rochelle

Les Chemins de fer de l'État et la Compagnie de Navigation à vapeur du Pacifique ont organisé un service direct entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires par le port de La Pallice-Rochelle.

Tous les 15 jours, un train direct spécial faisant le trajet en 9 heures et comportant des voitures de toutes classes est mis en marche entre Paris-Montparnasse et La Pallice-Rochelle en correspondance avec les paquebots ; le départ de Paris-Montparnasse a lieu à 10 h. 40 du soir et l'arrivée à La Pallice-Rochelle (bassin à flot) à 7 h. 42 le lendemain matin. Des places de luxe (lits-toilette) sont mis à la disposition des voyageurs, sur leur demande, pour le trajet entre Paris et La Pallice-Rochelle.

CHEMIN DE FER DU NORD

PARIS-NORD A LONDRES

(Viâ Calais ou Boulogne)

Cinq services rapides quotidiens dans chaque sens (Voie la plus rapide)

Services officiels de la poste *(Viâ Calais)*

La gare de Paris-Nord située au centre des affaires est le point de départ de tous les Grands Express européens pour l'Angleterre, la Belgique, la Hollande, le Danemark, la Suède, la Norvège, l'Allemagne, la Russie, la Chine, le Japon, la Suisse, l'Italie, la Côte d'Azur, l'Egypte, les Indes et l'Australie.

Services rapides entre Paris, la Belgique, la Hollande, l'Allemagne, la Russie, le Danemark, la Suède et la Norvège

5	express dans chaque sens entre	Paris et Bruxelles	Trajet en	4 h. 30
3	— —	Paris et Amsterdam	—	9 h.
5	— —	Paris et Cologne	—	8 h.
4	— —	Paris et Francfort	—	12 h.
4	— —	Paris et Berlin	—	18 h.
		Par le Nord-Express		16 h.
2	express dans chaque sens entre	Paris et Saint-Pétersbourg	Trajet en	51 h.
		Par le Nord-Express. (bi-hebdomadaire)		46 h.
1	express dans chaque sens entre	Paris et Moscou	Trajet en	62 h.
2	— —	Paris et Copenhague	—	28 h.
2	— —	Paris et Stockholm	—	43 h.
2	— —	Paris et Christiania	—	49 h.

TRAINS DE LUXE

Toute l'année

Nord-Express. — Tous les jours entre Paris et Berlin avec continuation une fois par semaine de Berlin sur Varsovie et deux fois par semaine de Berlin sur Saint-Pétersbourg (A l'aller ce train est en correspondance à Liège avec l'Ostende-Vienne).

Péninsulaire-Express — Une fois par semaine de Londres et Calais pour Turin, Alexandrie, Bologne, Brindisi.

(En correspondance à Brindisi avec le paquebot de la malle de l'Inde).

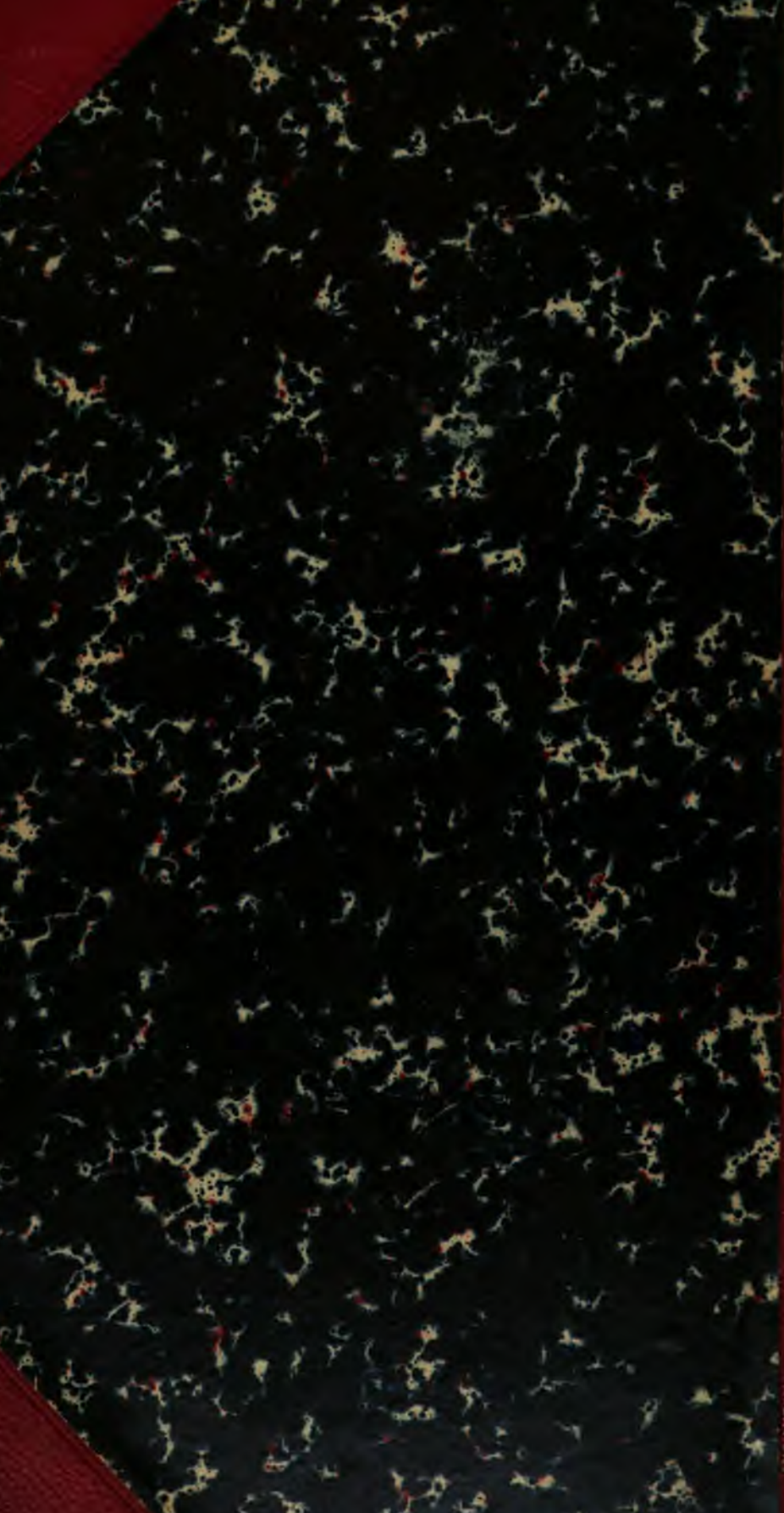
Calais-Marseille-Bombay-Express. — Une fois par semaine de Londres et Calais pour Marseille (Quai de la Joliette) en correspondance avec les paquebots de la Compagnie Péninsulaire et Orientale à destination de l'Egypte et des Indes.

L'hiver seulement

Calais-Méditerranée-Express. — De Londres et Calais pour Nice et Vintimille.

Train rapide quotidien entre Paris-Nord, Nice et Vintimille composé de voitures de 1re classe, lits-salon et sleeping-car.

L'été seulement

Engadine-Express. — De Londres et Calais pour Coire, Lucerne et Interlaken.

PARIS. — A. CHEVALIER-MARESCO, imprimeur-gérant